

d'opera, lasciando alcuni elementi, in particolare "tipo e disegno del materiale lapideo", non del tutto precisati.

L'Autorità, pur riscontrando come il rilascio dei pareri "in due tempi" possa aver determinato una non piena consapevolezza della necessità di acquisire il parere dell'amministrazione competente in materia di beni monumentali, ha ritenuto le prescrizioni formulate dal Comitato di Settore non riconducibili, come sostenuto dal Comune, ad elementi imprevedibili al momento della redazione del progetto. Sicchè, in ogni caso, la procedura posta in atto dal Comune deve ritenersi in contrasto con quanto stabilito dall'articolo 47 del DPR n. 554/99, che impone, prima dell'approvazione del progetto (definitivo nel caso di appalto integrato) la validazione dello stesso ed, in particolare, la verifica dell'avvenuta acquisizione di tutte le approvazioni ed autorizzazioni di legge.

Altra problematica sulla quale si è accentrata l'attenzione dell'Autorità è quella relativa agli incarichi professionali conferiti per la redazione del progetto definitivo; emergerebbe, al riguardo, un frazionamento degli incarichi "attinenti ad un'unica opera" in contrasto con l'articolo 17, comma 10 della legge n. 109/94.

In sede di audizione gli intervenuti per il Comune hanno evidenziato come la separazione in parti della progettazione sia rispondente a precise esigenze tecniche e storiche e, pertanto, non possa definirsi artificioso il frazionamento operato; già esistevano progettazioni redatte (dal 1986) per effetto di affidamenti precedenti e le precedenti esperienze su altri interventi hanno consigliato di suddividere la progettazione selezionando specifiche competenze (con esperienza nella realizzazione di teatri di alto livello) dall'elenco del Comune, costituito con avviso pubblico.

Hanno evidenziato anche che ciascun incarico affidato risulta di importo inferiore a € 200.000 (al netto di contributi ed IVA) e che l'affidamento è avvenuto prima dell'entrata in vigore del DPR n. 554/1999 (precisamente il giorno prima); la scomposizione delle attività, tenendo conto di quanto già disponibile per la parte strutturale, ha comportato una economia per la stazione appaltante.

In linea con quanto più volte affermato in materia, l'Autorità, pur ritenendo in parte comprensibili le motivazioni addotte dalla stazione appaltante, ha confermato il rilievo formulato circa il contrasto, nell'affidamento degli incarichi progettuali, con l'articolo 17, comma 10 della legge n. 109/94, pur non rilevando nel frazionamento descritto maggiori oneri per il pubblico erario.

Nel formulare i precedenti rilievi alla stazione appaltante l'Autorità ha ritenuto di proseguire nel monitoraggio dell'intervento, anche ai fini di accertare eventuali ripercussioni sull'andamento dei lavori e sul loro costo delle procedure adottate in contrasto con la legge quadro sui lavori pubblici.

Nell'ambito del monitoraggio dell'Auditorium di Roma è stata effettuata un'ultima relazione istruttoria il 30 ottobre 2003 per aggiornare il costo finale dell'intervento, il contenzioso in atto e l'Autorità di Bacino del Tevere per la messa in sicurezza dell'area di sedime dell'opera.

..Auditorium di
Roma

In primo luogo è emersa l'emissione del "certificato di ultimazione" dei lavori in data 5 maggio 2003.

Quanto al contenzioso in atto, il comune ha promosso un atto aggiuntivo finalizzato in particolare all'anticipata fruizione della Sala 2700 e relative pertinenze e, anche al fine di determinare l'ammontare degli oneri necessari, ha costituito un collegio peritale per la valutazione delle richieste avanzate dall'impresa e degli eventuali corrispettivi spettanti.

A fronte di un ammontare delle richieste dell'impresa pari a € 82.588.964 la commissione ha riconosciuto, pur dopo due accordi bonari, una somma di € 9.709.040,49, fatto salvo l'esame di ulteriori questioni ancora sospese.

E' stata confermata l'attività della commissione di collaudo in corso d'opera che al mese di settembre 2003 ha svolto 62 visite verbalizzate; il comune, anche a parziale rettifica delle precedenti comunicazioni ha segnalato che ad oggi gli infortuni occorsi durante la realizzazione delle opere sono 17 anziché 829 e che nessuno è risultato grave.

Quanto alle misure messe in atto per la sicurezza idraulica dell'area, l'Autorità di Bacino del Tevere ha concluso la procedura di appalto del relativo studio. Alla richiesta specifica di fornire aggiornamenti circa le soluzioni adottate per la salvaguardia dell'area, l'Autorità di Bacino ha precisato che, ai sensi della legge 18 maggio 1989, n. 183, le proprie competenze riguardano la programmazione, studio e produzione di normazione tecnica ed esulano pertanto dalla stessa quelle funzioni di amministrazione attiva, di polizia idraulica o delle acque nonché di progettazione e di realizzazione delle opere.

Tuttavia l'Autorità di Bacino è costantemente impegnata con l'Autorità a fornire ulteriori notizie ed indicazioni sull'andamento degli studi necessari alla salvaguardia dell'area.

Quanto al costo finale delle opere non è ancora possibile accertarne definitivamente l'ammontare dal momento che molte riserve devono essere ancora definite.

Inoltre, appare significativo per l'Autorità approfondire il lavoro svolto dal Collegio peritale per comprendere le ragioni per le quali, nonostante le perizie di variante elaborate e i due concordamenti bonari già sottoscritti in corso d'opera, sia stata necessaria un'ulteriore attività peritale. Occorrerà inoltre verificare la spesa relativa all'anticipazione del tempo contrattuale - definita dal collegio peritale - dal momento che, almeno per quanto desumibile dagli organi di stampa, l'anticipazione corrisposta sembra dovuta non a motivi tecnici bensì alle aspettative sull'utilizzo dell'opera; aspetto che in linea di principio, in una grande opera non può essere trascurato. E' stata pertanto prevista la prosecuzione del monitoraggio.

L'attività sanzionatoria

L'attività sanzionatoria, che rientra fra le attribuzioni dell'Autorità a norma dell'articolo 4, comma 7, della legge quadro, viene attualmente svolta, in conformità ai principi generali vigenti in materia, nelle forme e con le modalità previste dal *Regolamento sul funzionamento dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici*¹ e dagli *Obiettivi dell'attività nell'anno 2003 dei Servizi e delle altre strutture*².

Tipologia
dei procedimenti

Il procedimento sanzionatorio, 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) 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; per entrambe le ipotesi, la prevista sanzione pecuniaria può raggiungere, rispettivamente, € 25.822,84 ed € 51.645,69;
- 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.

¹ Approvato dal Consiglio dell'Autorità in data 16 gennaio 2003.

² Approvati dal Consiglio dell'Autorità in data 23 gennaio 2003.

Numero
dei procedimenti
decisi

A partire dall'avvio dell'attività sanzionatoria dell'Autorità, nell'anno 2000, fino a tutto il 31 dicembre 2003 sono stati decisi dal Consiglio dell'Autorità 4.727 procedimenti sanzionatori, *ex* articolo 4, commi 6 e 17 ed *ex* articolo 10, comma 1 *quater* della legge quadro, previa audizione delle parti o archiviati anticipatamente, che, considerando l'unificazione di casi analoghi, hanno comportato un numero di decisioni pari a 4.215.

Nell'anno 2003 il Consiglio dell'Autorità ha assunto, dopo audizione delle parti, 524 decisioni delle quali 350 per la fattispecie *sub a*) e 174 relative alla fattispecie *sub b*).

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, in linea con quanto in parte rilevato nell'anno 2002, ha registrato una notevole flessione, attestandosi su una media nell'anno di 13 segnalazioni/mese. Ciò a causa della conclusione, alla fine dell'anno 2001, della disciplina transitoria in materia di qualificazione delle imprese partecipanti alle gare per l'affidamento di lavori pubblici e della contestuale 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 dall'articolo 28 del DPR n. 34/2000, così come per gli appalti di importo a base di gara superiore a Lit. 40.000.000.000 (€ 20.658.276).

Per quanto riguarda invece le segnalazioni riguardanti inadempimenti *ex* articolo 4, commi 6 e 17 della legge quadro, nel 2003 sono stati trattati 765 casi di cui 415 conclusi con l'archiviazione anticipata, senza necessità di audizione, e 350 decisi dal Consiglio dell'Autorità.

Procedimenti
ex articolo 4,
comma 7,
legge quadro ...

I 350 procedimenti sanzionatori *ex* articolo 4, commi 6 e 17 della legge quadro, decisi nel 2003, riguardano: 1) 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; 2) l'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi da fornire all'Osservatorio in tempi prestabiliti come prescritto dalla stessa norma.

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 stata di norma limitata solo ad alcune delle informazioni prescritte.

L'Autorità ha definito, come già detto, 350 procedimenti sanzionatori di tal genere, 181 dei quali, pari al 51% del totale, si sono conclusi con l'applicazione della sanzione e 169, pari al 49%, con l'archiviazione. 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. 689³.

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 risultato spesso esiguo e 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. Nei casi di rifiuto od omissione ad adempiere, si è, invece, comminata una sanzione di importo più elevato.

La sanzione 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.

... misura
delle sanzioni ...

... soggetti
sanzionati

³ 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.

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. 689/81⁴.

In ordine, poi, alla distribuzione territoriale delle stazioni appaltanti interessate ai procedimenti sanzionatori summenzionati, si è riscontrata una tendenziale uniformità dei comportamenti inadempienti.

Nell'ambito, poi, delle competenze attribuite dall'articolo 4, commi 16 e 17, della legge quadro sui lavori pubblici, 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'approfondimento delle informazioni contenute nella banca dati degli interventi ed evidenziando i casi in cui le amministrazioni comunali, in qualità di stazioni appaltanti, non avevano fornito alcuna informazione per il triennio 2000/2002 in merito agli appalti sia sopra che sotto la soglia di € 150.000, ovvero l'assenza totale di dati informativi. E ciò successivamente all'indagine ormai conclusa sulle inadempienze derivanti dall'incrocio della suddetta banca dati con quella dei bandi pubblicati su tutto il territorio nazionale nel corso dell'anno 2000. La suddetta ricognizione ha evidenziato il sostanziale adempimento delle amministrazioni comunali all'obbligo informativo recato dalle citate norme, fatta eccezione per 234 di amministrazioni alle quali è stata rivolta, a seconda del dato mancante, specifica richiesta di attestazione dell'assenza di appalti nel periodo 2000/2002, di importo sopra ovvero sotto la soglia di € 150.000, ovvero l'assenza totale di appalti. In alternativa a tale attestazione, nell'eventualità che il dato mancante fosse invece derivato dall'omissione dell'amministrazione, l'Autorità ha richiesto l'adempimento in tempi ristretti. La mancata risposta ad entrambe le suddette richieste ha comportato l'avvio di procedimenti sanzionatori nei confronti di 72 stazioni appaltanti che allo stato non sono ancora conclusi.

Articolo 4,
commi 16 e
17, legge
quadro ...

⁴ L'articolo 6, comma 3, della legge 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.

In relazione ai procedimenti avviati ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/94, sono pervenute all'Autorità 147 segnalazioni di cui 17 archiviate anticipatamente senza necessità di audizione delle parti. Le decisioni adottate dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2003, ma riferite anche a segnalazioni pervenute nell'anno precedente, sono risultate, come sopra detto, 174.

Delle suddette 174 decisioni, 83 hanno comportato l'irrogazione di una sanzione pecuniaria e tra queste, per 15 procedimenti, accertata la falsità nelle dichiarazioni, anche l'iscrizione di apposita annotazione, quale dato rilevante, nel *Casellario informatico*⁵.

I restanti 91 procedimenti si sono conclusi con il "non luogo a procedere", oltre a 17 casi che, come sopra accennato, sono stati oggetto di archiviazione anticipata su proposta del Settore competente.

È risultato pertanto sostanzialmente in linea il dato già emerso negli anni precedenti di pratiche archiviate, pari a circa il 47% 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.

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.

L'Autorità, peraltro, ogni qualvolta ha rilevato un errore scusabile da parte dell'impresa segnalata, ferma restando la legittimità delle decisioni

... misura
delle sanzioni ...

⁵ Secondo l'articolo 27, comma 2, lettera 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'articolo 10, comma 1-*quater*, della legge quadro.

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.

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 imprese che hanno subito la conseguente esclusione dalla gara e l'escussione della cauzione.

... conseguenze
dannose a carico
delle imprese

D'altro canto il meccanismo introdotto dall'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro è stato comunque efficace nel dissuadere le imprese dall'adottare comportamenti finalizzati a turbare il corretto funzionamento della procedura di gara, come è dimostrato anche dal numero esiguo di provvedimenti sanzionatori dell'Autorità relativi a false dichiarazioni rilasciate dai concorrenti⁶. Questo insieme di circostanze e difficoltà è stato preso in considerazione nella definizione dei procedimenti e nella valutazione dell'importo delle sanzioni che è stato mantenuto su livelli medi modesti.

In relazione, infine, all'individuazione dell'effettiva ricorrenza delle condizioni per l'inserimento nel *Casellario informatico* dei fatti indicati dall'articolo 75 del DPR n. 554/99, ha continuato ad operare l'apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (Ufficio VERI)⁷, avente la finalità di verificare la veridicità delle dichiarazioni rese dalle imprese partecipanti a gare per l'affidamento di lavori pubblici sull'assenza delle cause ostative previste da tale norma, nonché l'effettiva sussistenza delle stesse, a seguito delle segnalazioni pervenute dalle stazioni appaltanti dopo l'adozione del provvedimento di esclusione delle imprese.

Annotazioni
nel Casellario
informatico
delle imprese
qualificate

⁶ Vedi sopra.

⁷ Ufficio costituito nel gennaio 2002.

Sino al gennaio 2003, come precedentemente accennato, il procedimento che ne seguiva poteva comportare 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. Il ricorso al contraddittorio con l'impresa segnalata si giustificava in base a giurisprudenza consolidata e con il principio generale dell'ordinamento che l'adozione di provvedimenti aventi carattere o effetti sanzionatori debba essere preceduta da un momento di contraddittorio, e con la circostanza, già evidenziatasi nel corso dei procedimenti *ex* articolo 10, comma 1 *quater*, dei frequenti errori di valutazione da parte delle stazioni appaltanti e quindi di ingiustificate segnalazioni. Ciò anche per effetto, relativamente alla causa preclusiva di cui alla lettera c) del citato articolo 75, della mancanza di parametri fissi e predeterminati e della genericità della prescrizione normativa che lascia un ampio spazio di valutazione discrezionale per la stazione appaltante nello stabilire l'incidenza della natura dei reati sull'affidabilità morale e professionale dei concorrenti e tenuto conto che molte di tali stazioni appaltanti sono amministrazioni sprovviste di adeguate professionalità.

Le decisioni assunte dal Consiglio dell'Autorità sino al mese di gennaio 2003 sono state 121 delle quali 43 concluse con il non doversi procedere e 78 con l'annotazione nel *Casellario informatico* e relativa sospensione dalle gare della durata di un anno ovvero a tempo indeterminato.

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. 554/1999 e i compiti propri dell'Autorità (Legge n. 109/1994; DPR n. 554/1999; DPR n. 34/2000; 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*, 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'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* 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 comuni-

cazioni 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.

Fino a tutto il 31 dicembre 2003, risultano pervenute 644 segnalazioni, contro le 484 acquisite nel precedente anno 2002.

A partire dal giugno 2003 l'Autorità, come in precedenza accennato, ha definito nuove regole procedurali, formalizzate dalla determinazione n. 10/2003 del 6 maggio 2003 che l'Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (Ufficio VERI) ha applicato al fine di adempiere al disposto dell'articolo 27 del DPR n. 34/2000.

Le annotazioni relative a fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti, a tutt'oggi presenti nel *Casellario* al lordo di quelle derivanti da procedimento *ex* articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, conclusosi con l'accertamento di dichiarazione non veritiera rilasciata dall'impresa, sono 755, oltre a 45 annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa e secondo quanto stabilito dalla citata determinazione n. 10/2003.

A seguito dell'introduzione della nuova procedura, nel periodo giugno 2003/dicembre 2003, risultano inserite 625 annotazioni riguardanti anche segnalazioni pervenute nel 2002. Le restanti segnalazioni delle stazioni appaltanti, pervenute nel biennio 2002/2003, che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni.

E ciò conformemente al recente orientamento assunto dal TAR Lazio, con la pronuncia n. 7061 del 28 maggio 2003 e seguenti, in base al quale "... il dovere dell'Autorità di inserire nel *Casellario* tutte le notizie ed i contenuti degli atti che ad essa pervengano dalle S.O.A. e dalle stazioni appaltanti, senza però procedere ad alcuna nuova ed autonoma valutazione che non

sia quella estrinseca relativa o alla palese insussistenza del fatto o alla in-conferenza rispet-to ai compiti propri di detto *Casellario*...".

In base alle nuove regole procedurali sono state esaminate 146 istanze di cancellazione o integrazione delle annotazioni inserite nel *Casellario* che hanno dato luogo, come prima accennato, a 45 cancellazioni e a circa 40 integrazioni delle preesistenti annotazioni con ulteriori notizie fornite dalle imprese, aventi carattere oggettivo e che non implicavano alcun apprezzamento di merito da parte dell'Autorità. Infatti nella determinazione n. 10/2003 è esplicitamente previsto che l'impresa – ove siano intervenuti fatti che modifichino la situazione che ha prodotto la segnalazione della stazione appaltante – con istanza, corredata della necessaria documentazione, può chiedere all'Autorità la cancellazione o l'integrazione dell'annotazione. Peraltro, l'Autorità ha rigettato 64 istanze che, se accolte, avrebbero implicato un'autonoma valutazione da parte della stessa Autorità, incidente sulle decisioni che le stazioni appaltanti devono assumere sui fatti denunciati e annotati, nonché su quelli so-pravvenuti e da annotare. Valutazione non consentita per legge, anche secondo l'interpretazione data da recenti pronunce del giudice amministrativo, tra cui la richiamata sentenza del TAR Lazio n. 7061/2003.

Dall'analisi dell'attuale quadro normativo (Legge n. 109/94; DPR n. 554/1999, DPR n. 34/2000; articolo 75 novellato dal DPR n. 412/2000) per la parte che sottende la definizione delle cause di esclusione dalla partecipazione alle gare di affidamento o di concessione dei lavori pubblici, emerge, innanzitutto, una disarticolazione tra le componenti di tale quadro e una carenza di definizione di tutte le azioni occorrenti per l'applicazione di quelle specifiche norme.

In particolare, dal confronto delle norme di cui agli articoli 17 e 27 del DPR n. 34/2000 e dell'articolo 75 del DPR n. 554/99 si rileva che non c'è totale coincidenza tra le ivi descritte fattispecie, tenuto conto che le stesse non sempre individuano i medesimi fatti (p. es.: il divieto di intestazione fiduciaria è previsto esclusivamente dall'articolo 75).

Oltre tutto, laddove si intuisce che le fattispecie sono riferibili ai medesimi fatti, non sempre dette norme risultano coincidenti nella formulazione, dando, in tal modo, luogo a incertezze interpretative e disorientamento nei soggetti che operano nel campo degli appalti pubblici, siano essi imprese o stazioni appaltanti. Per esempio, il grave errore nell'esecuzione dei lavori, dovunque e comunque commesso, comporta il mancato conseguimento, a tempo indeterminato, dell'attestazione S.O.A. di qualificazione dell'impresa responsabile, secondo quanto previsto dall'articolo 17 del DPR n. 34/2000, nonché l'iscrizione di annotazione nel *Casellario*, sempre a tempo indeterminato, in base all'articolo 27 dello stesso DPR, ma non produce l'esclusione da una gara d'appalto, necessariamente di importo inferiore a € 150.000 a causa dell'impossibilità di conseguire attestato S.O.A., visto che la lettera f) dell'articolo 75 fa riferimento esclusivamente ad episodi di grave negligenza determinanti l'esclusione dalle gare limitatamente a quelle indette dalla stazione appaltante che ha accertato tali episodi. Altro esempio è costituito dall'inesistenza di violazioni gravi alle norme di contribuzione sociale, che è requisito necessario per il conseguimento dell'attestato S.O.A., ma detta violazione non è riportata esplicitamente dall'articolo 75, come causa di esclusione, potendosi solo a livello interpretativo ritenere che nella causa preclusiva di cui alla lettera e) la stessa ricada in quanto infrazione riferita ad ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro

L'articolo 27 del DPR n. 34/2000 indica analiticamente i dati da inserire nel *Casellario*, ivi comprese le cause di esclusione dalla procedure di affidamento dei lavori pubblici, ma tra tali dati, solo parzialmente, si rinvencono le cause preclusive di cui all'articolo 75. Sarebbe opportuno, pertanto, modificare anche l'articolo 27. In particolare, laddove il comma 2, lettera r) rinvia ai provvedimenti di esclusione adottati dalle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 8, comma 7 della legge n. 109/94.

Peraltro, sempre nell'articolo 27 non è approfondito il rapporto che intercorre tra il soggetto che in linea di massima accerta la presenza di una causa preclusiva, la stazione appaltante, e il soggetto, l'Osservatorio, che inserisce la relativa annotazione nel *Casellario*. In altri termini, la norma non definisce il percorso necessario allo svolgimento della suddetta attività e i

soggetti coinvolti in tali attività che portano, a seguito delle proprie verifiche e conseguenti decisioni, all'iscrizione di tali notizie nel *Casellario*..

Dall'esperienza acquisita dalla trattazione dei casi esaminati si è riscontrata l'assenza di segnalazioni da parte delle amministrazioni appaltanti riferite alla sussistenza della causa di esclusione di cui alla lettera *d*) dell'articolo 75, relativa al divieto di Intestazione fiduciaria. Al riguardo, si ritiene che ciò derivi dalla mancata attuazione del citato prescritto controllo, a causa dell'assenza di puntuali indicazioni dettate dalla norma e per le oggettive difficoltà incontrate dalle medesime amministrazioni, in genere, per la scarsa conoscenza della materia. Detto inadempimento contrasta peraltro con l'importanza della finalità sottesa al rispetto del divieto, concernente la prevenzione di fenomeni di delinquenza mafiosa e rischia di non fare emergere ulteriori eventuali cause preclusive, riguardanti soggetti fiducianti di cui la stazione appaltante ignora l'esistenza.

Per quanto riguarda la causa di esclusione prevista alla lettera *f*) dell'articolo 75, riguardante "Grave negligenza nei confronti della stazione appaltante", la relativa norma va armonizzata con quanto previsto dagli articoli 17 e 27 del DPR n. 34/2000 e quindi che detta causa preclusiva sia estesa a tutte le stazioni appaltanti e non soltanto a quella che ha rilevato la grave negligenza nell'esecuzione di lavori di proprio interesse. Inoltre, poiché detta fattispecie deriva da errori imputabili a persone e, in particolare, al direttore tecnico o altra figura, dovrebbe essere prevista la possibilità di rimuovere il soggetto direttamente responsabile consentendo all'impresa di proseguire la propria attività.

Un fenomeno ricorrente è quello che scaturisce da un'impresa per la quale sussista una causa di esclusione *ex* articolo 75, ad esclusione di quelle riferite alle persone fisiche, che ceda il proprio ramo d'azienda ad altra impresa. In tal caso, si configura l'aggiramento della norma con il venire meno delle responsabilità per i reati commessi anteriormente alla data in cui la trasformazione ha avuto effetto, trasferendo soltanto i requisiti, i beni ed eventualmente il personale, ma non gli effetti di una condotta sanzionata, con riferimento alle fattispecie previste dall'articolo 75.

L'assetto organizzativo

Nell'anno 2003 si è dato corso alle modifiche organizzative previste nel regolamento sul funzionamento dell'Autorità adottato in data 16 gennaio 2003.

Le modifiche erano la risultante delle esperienze maturate negli anni precedenti, le quali hanno consigliato di apportare adattamenti funzionali dovuti essenzialmente al dimensionamento delle strutture organizzative che hanno visto una espansione di attività forte e diffusa.

L'anno 2003 è stato, in ogni caso, un anno di verifica sulla idoneità delle modifiche apportate e sulla correttezza delle scelte mirate ad affidare ai dirigenti, soprattutto a quelli appartenenti al Servizio Ispettivo, nuove e più incisive competenze sia per la nuova ripartizione territoriale sia per la istituzione degli Uffici Speciali. Nel corso dell'anno 2004 saranno effettuate ulteriori verifiche e monitoraggi intesi a migliorare ed adottare, ove necessario, compiti, funzioni e strutture alle esigenze istituzionali dell'Autorità.

L'anno 2003 è stato l'anno in cui l'Autorità ha provveduto a definire l'assetto organico del personale con l'immissione in ruolo del personale comandato (vedi *tabella 9.1*).

Tabella 9.1 - Organico dell'Autorità al 31 dicembre 2003

Qualifica	Dotazione organica (DPCM 27/04/99)	Personale di ruolo	Personale richiesto ai sensi d.l.vo n. 165/2001	Totale	Personale comandato	Forze di Polizia
Dir. Gen.	3	2		2		
Dirigenti	33	31		31		
C3	10	5+4*	3	12	1	
C2	50	37		37		
C1	35	37		37	3	2
B3	31	22		22	1	1
B2	49	48		48	1	
B1	14	18+(2)		20		
A1	12	10		10	1	
<i>Totale</i>	237	216	3	219	7	3