

Una maggiore concentrazione delle S.O.A. autorizzate potrebbe facilitare il controllo del mercato stesso ed anche quel processo di necessaria uniformità nel rilascio delle attestazioni alle imprese che l'elevato numero dei soggetti qualificatori presenti nel corso dell'anno 2003 non hanno, a volte, garantito.

Come già rilevato negli anni precedenti, si sono registrate variazioni dell'organico minimo, cessioni di quote e modifiche dei membri dei Consigli di Amministrazione delle S.O.A., cambiamenti che hanno comportato attività istruttorie finalizzate al controllo del mantenimento dei requisiti previsti dal regolamento per l'esercizio dell'attività di attestazione, nonché alla verifica dell'indipendenza del giudizio e di imparzialità nell'espletamento dell'attività.

In particolare, nei primi mesi dell'anno 2005 sono state eseguite visite ispettive presso le sedi di sei S.O.A. autorizzate, finalizzate alla verifica della struttura organizzativa della S.O.A., comprese le eventuali attività di consulenza esterna e promozionale, con particolare riguardo alla compagine sociale, all'organigramma, al bilancio dell'anno 2003, nonché alle procedure di attestazione adottate.

Tale attività di verifica sarà a breve intensificata ed estesa a tutte le rimanenti S.O.A., in collaborazione con la Guardia di Finanza, tenuto anche conto che la modifica dell'assetto organizzativo del Servizio Ispettivo, di recente deliberata, ha in pratica quintuplicato le risorse dell'Autorità destinate a tale compito.

Il personale ispettivo è stato formato mediante un apposito corso d'aggiornamento, svolto con la collaborazione degli ispettori della Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito del rapporto previsto dal relativo protocollo d'intesa.

Nel corso del 2004 sono state condotte due tipologie di indagini, indirizzate al controllo delle modalità di valutazione operate dalle S.O.A., mediante accertamenti cartacei, integrati all'occorrenza con ispezioni in sede S.O.A. ed audizioni presso gli uffici dell'Autorità:

**Controllo sulle
S.O.A. sotto il
profilo del
corretto
esercizio
dell'attività di
attestazione nei
confronti delle
imprese**

- indagine campionaria su n. 26 attestazioni, integrata da indagine mirata a seguito di segnalazioni pervenute ed aventi ad oggetto ulteriori n. 25 attestazioni;
- funzionalizzazione dei dati, inviati dalle S.O.A. all'Osservatorio, attraverso un campione di n. 185 attestazioni, estrapolato in percentuale da un elenco n. 1250 imprese elaborato dall'Osservatorio ed individuato in base alle criticità rilevate sia per incongruenza della cifra d'affari che dell'importo dei lavori eseguiti, rispetto alle categorie e classifiche riconosciute nell'attestazione.

L'attività ispettiva campionaria è stata condotta mediante acquisizione e verifica della documentazione posta a base dell'attestazione, con successiva verifica della veridicità del contenuto delle certificazioni dei lavori eseguiti utilizzati per il rilascio delle attestazioni stesse.

Anche l'attività ispettiva attivata a seguito di segnalazioni è stata condotta con le medesime modalità utilizzate nella fattispecie di indagine campionaria. Solo in un caso nel 2004 la verifica ispettiva è stata condotta mediante visita ispettiva presso la sede della società S.O.A., essendo risultati, da una analisi propedeutica, n. 16 attestazioni da sottoporre ad accertamento.

L'accertamento in ordine alla funzionalizzazione dei dati inviati dalle S.O.A. all'Osservatorio, è conseguente ad un'indagine condotta dall'Osservatorio in ordine alla:

- non congruità fra l'importo totale dei lavori eseguiti e la soglia limite pari al 90% dell'importo corrispondente alla classifica attribuita;
- verifica della cifra d'affari rideterminata rispetto al soddisfacimento della condizione di cui all'art. 18, commi 8 e 10, del D.P.R. n. 34/00 (l'analisi dell'Osservatorio ha fatto emergere che al crescere della cifra d'affari si riscontrano andamenti non lineari sia del costo del personale operaio sia dei versamenti alla Cassa Edile).

L'attività di verifica e controllo si è concretata, in una prima fase, mediante la richiesta alle S.O.A. interessate delle proprie valutazioni circa le discordanze emerse sulla base dei dati forniti dalle stesse S.O.A., nonché degli elementi circa l'eventuale riscontro dei dati non veritieri.

Successivamente, è stato individuato un campione corrispondente al 10% delle attestazioni, per ciascuna S.O.A. indicata nell'elenco, per un numero complessivo pari a n. 185 attestazioni, nei confronti delle quali sono stati attivati gli accertamenti, tuttora in corso.

Nella prima fase sono tuttavia emersi:

- alcuni errori di trasferimento dati da parte delle S.O.A.;
- sostanziale superficialità da parte di alcune S.O.A. nell'esercizio dell'attività di attestazione;
- inesattezze evidenti per la non corretta o mancata osservanza dei criteri stabiliti dal D.P.R. n. 34/00 e indicati dall'Autorità.

Infine, è stata posta particolare attenzione all'attività di qualificazione in ordine alla regolamentazione in materia di rilascio di attestazioni nel caso di cessioni d'azienda o di ramo d'azienda da parte di imprese di costruzioni operanti nel settore dei lavori pubblici.

In particolare, sono stati sottoposti a verifica puntuale gli atti di cessione inviati dalle S.O.A. e redatti dai notai analizzando sia gli aspetti formali che il contenuto degli atti di cessione stessi; è infatti compito dell'Autorità vigilare sull'eventuale cessione incidente sui requisiti di carattere speciale ripetuta più volte da parte di una medesima impresa. In seguito all'espletamento della suddetta attività è stata possibile la pubblicizzazione nel *Casellario informatico* presso l'Autorità delle cessioni intervenute.

Gli esiti dell'attività di vigilanza e controllo espletata hanno confermato quanto già rilevato negli anni precedenti in ordine alle patologie ricorrenti:

- la non veridicità dei certificati dei lavori presentati;
- la non esatta valutazione da parte delle S.O.A. dei requisiti economico-finanziari;
- posizioni contributive poco chiare.

In particolare, il sistematico ricorso a certificazioni totalmente o parzialmente false comporta la creazione sul mercato di imprese "virtuali" in possesso di regolare attestazione, attività strumentalmente diretta a creare fenomeni distorsivi nel delicato settore degli appalti pubblici sia

sotto il profilo dell'economicità dell'esecuzione dell'opera, sia sotto il diverso, e altrettanto importante, profilo delle possibili infiltrazioni della criminalità negli appalti.

In merito all'economicità dell'opera pubblica si evidenzia come il costo di esecuzione dell'opera viene di fatto distorto dalle offerte presentate da imprese virtuali dirette esclusivamente a pilotare la soglia di anomalia ai fini dell'affidamento degli appalti, falsando di fatto la concorrenza a svantaggio del mercato e del pubblico erario.

In merito al profilo dell'infiltrazione della criminalità nel settore degli appalti pubblici, si evidenzia come l'affidamento dell'esecuzione di opere pubbliche ad imprese prive di fatto dei necessari requisiti per la loro realizzazione comporta la presenza in cantiere di imprese di comodo. In proposito, è da segnalare l'avvenuto rinvio a giudizio dei legali rappresentanti di alcune imprese di costruzione, già oggetto di controllo, *ex* articolo 14 del D.P.R. n. 34/00, da parte dell'Autorità e già oggetto di annullamento dell'attestazione per il rinvenimento di certificati lavori falsi.

Occorre tuttavia evidenziare come l'accertamento del fenomeno dei falsi in materia di qualificazione delle imprese ha comportato, per l'Autorità, attività non espressamente previste dal D.P.R. n. 34/00, che demandava alle S.O.A. l'accertamento della autenticità dei documenti presentati dalle imprese ai fini del rilascio dell'attestazione. Le S.O.A., tuttavia, a causa della loro natura privatistica, non possono procedere con efficacia - come può invece l'Autorità - agli opportuni riscontri.

L'Autorità, infatti, grazie ad una collaborazione con la Guardia di Finanza, ha potuto accertare anche la veridicità della documentazione afferente le certificazioni dei lavori privati, mediante riscontri contabili presso le imprese di costruzione.

L'impegno dell'Autorità si è sviluppato, altresì, nell'attivazione di procedimenti in contraddittorio con le imprese interessate, diretti ad accertare il reale contenuto del documento falsificato ed il diretto responsabile della falsificazione operata.

In sostanza, tutta l'attività diretta al riscontro dell'autenticità della documentazione presentata dalle imprese alle S.O.A. è stata di fatto svolta

dall'Autorità mediante l'impiego di notevoli risorse finanziarie, umane e strumentali.

Il controllo sulle attestazioni rilasciate dalle S.O.A. si è incentrato in un processo di razionalizzazione dei criteri seguiti e in un processo di necessaria uniformità delle valutazioni eseguite dalle S.O.A. Sul fronte dei requisiti tecnici l'uniformità del processo discrezionale delle S.O.A. nella valutazione dei documenti presentati dalle imprese è stato raggiunto grazie alla indicazione dei criteri da seguire che ha comportato l'adozione da parte dell'Autorità di numerose determinazioni interpretative e comunicati operativi, il più delle volte emanati a seguito di specifiche segnalazioni degli operatori del mercato (stazioni appaltanti, associazioni d'imprese e S.O.A.).

Presenta, invece, ancora margini d'incertezza il processo valutativo relativo ai requisiti di carattere generale e la stretta interferenza tra i processi discrezionali operati dalle S.O.A. e quelli, a volte del tutto diversi, operati dalle stazioni appaltanti in fase di accertamento delle autodichiarazioni presentate dalle imprese in fase di affidamento degli appalti.

La stretta interferenza tra i processi valutativi delle S.O.A. ed i processi valutativi delle stazioni appaltanti dovrebbe, tuttavia, condurre ad evitare le pesanti conseguenze che l'esclusione dalle gare ha per le imprese di costruzione che, il più delle volte, si limitano ad autodichiarare in sede di gara l'assenza di cause preclusive nella presunzione che le stesse sono state valutate positivamente dalla S.O.A. che ha rilasciato l'attestazione.

A conclusione, può evidenziarsi come il legislatore, demandando ai privati il sistema di qualificazione delle imprese, in ragione di una maggiore efficienza che il settore privatistico può garantire, rispetto all'ambito pubblico, voleva pervenire ad un modello di controllo effettivo e penetrante sull'idoneità dei contraenti; a tale scopo, le società organismi di attestazione sono state abilitate ad eseguire gli accertamenti necessari anche presso le sedi delle imprese.

Nei fatti, però, si è verificata una attenuazione del penetrante controllo sui requisiti necessari per l'ottenimento della qualificazione,

profilo che maggiormente interessava agli estensori del Regolamento n. 34/00. Ciò in quanto le S.O.A., nonostante svolgano un'attività dai profili pubblicitici, in ragione della natura di soggetti di diritto privato, hanno trovato ostacoli — come già rilevato — nello svolgimento dei compiti loro demandati per la difficoltà, a volte, di accedere a tutti i documenti della Pubblica Amministrazione che ha mostrato un atteggiamento non sempre pienamente collaborativo.

Se diversi risultati si sono ottenuti per implementare un sistema che, per le sue spiccate innovazioni, necessariamente richiedeva un periodo di sperimentazione, ancora molti sono i percorsi che devono essere affrontati al fine di colmare quei vuoti ancora presenti nell'apparato amministrativo.

Ampiamente carente è ancora il profilo relativo alle banche dati, causa di una implementazione procedurale di controllo di tipo prettamente cartaceo con il conseguente impiego di notevoli risorse. A titolo esemplificativo, si citano la mancata costituzione della banca dati dei certificati di esecuzione dei lavori a causa di prassi consolidate nella redazione degli stessi che non hanno consentito a tutt'oggi una razionalizzazione dei dati inviati dalle stazioni appaltanti, nonché la incompleta informatizzazione a livello nazionale dei dati relativi alla regolarità contributiva delle imprese.

Peraltro, l'Autorità si è offerta quale soggetto pubblico cooperatore all'affermazione di un sistema di vigilanza che escluda dal mercato "le mele marce" e consenta ai giocatori di svolgere la loro partita nel rispetto delle regole del gioco. Infatti, l'Autorità, a garanzia dei principi di libera concorrenza e di *par condicio* nei procedimenti di aggiudicazione, ha messo in cantiere adeguate contromisure e rimedi efficaci al fine di prevenire i fenomeni distorsivi, scoraggiandoli con controlli accurati e tempestivi e con un'adeguata pianificazione dell'attività ispettiva.

Tali contromisure passano attraverso la citata riorganizzazione, di recente approvata, del Servizio Ispettivo, con la destinazione di più risorse alla vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese e mediante l'attivazione di sinergie e collaborazioni con altri organismi pubblici, *in*

primis la Guardia di Finanza, peraltro già operanti a seguito di appositi protocolli d'intesa.

Altra iniziativa è quella tesa al potenziamento ed ampliamento dell'Osservatorio sui lavori pubblici, al fine di completare a regime il SINAP (Sistema informatico nazionale degli appalti pubblici), che dovrà comprendere anche la raccolta informatizzata dei certificati lavori ed attuare i collegamenti con tutte le banche dati che dispongono di notizie relative alle imprese, a cominciare da quelle concernenti l'adempimento degli obblighi contributivi.

Avvilimento
dei requisiti
ai fini della
partecipazione
ad una data
gara di appalto

Conformemente ad un consolidato orientamento giurisprudenziale comunitario e nazionale, le nuove direttive 2004/17/CE (settori c.d. "speciali") e 2004/18/CE (lavori, servizi e forniture) hanno sancito espressamente la possibilità per gli operatori economici di avvalersi dei requisiti economici e tecnici di altri soggetti per la partecipazione alle gare di appalto.

Ai sensi dell'art. 47, paragrafo 2, della direttiva 18 cit. *"un operatore economico può, se del caso e per un determinato appalto, fare affidamento sulle capacità di altri soggetti a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi. In tal caso deve dimostrare all'amministrazione aggiudicatrice che disporrà dei mezzi necessari, ad esempio mediante presentazione dell'impegno a tal fine di questi soggetti"*.

Analoga disposizione è contenuta nella direttiva 17, nella quale è altresì prevista la possibilità per l'ente aggiudicatore di ricorrere all'avvilimento dei requisiti al fine di istituire e gestire un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici, fermo restando che in tal caso l'operatore economico dovrà provare all'ente aggiudicatore di disporre dei mezzi di cui dichiara di avvalersi per tutto il periodo di validità del sistema di qualificazione.

La portata innovativa dell'avvilimento emerge in modo evidente se si considera l'immediata incidenza sul mercato (lavori, servizi, forniture e settori speciali) in termini di valorizzazione del principio della massima partecipazione delle imprese alle gare di appalto, in perfetta sintonia con il

principio comunitario della libera concorrenza tra gli operatori ed in linea con le aspettative di crescita dell'impresoria a livello internazionale.

Tuttavia, tale espediente non è avulso da perplessità in ordine alle ripercussioni sul sistema di qualificazione delle imprese che - a livello nazionale - è caratterizzato da una regolamentazione posta a tutela della qualità, professionalità e correttezza delle imprese che operano nel mercato dei lavori pubblici (art. 8, legge n. 109/94 e D.P.R. n. 34/00).

Infatti, se è vero che la figura dell'avvalimento è stata concepita dal legislatore comunitario al fine di agevolare la partecipazione degli operatori economici ad una data gara di appalto, ancorché direttamente sprovvisti dei requisiti richiesti, è pur vero che tale meccanismo si presta ad un utilizzo distorto per il rischio di una sostanziale elusione all'obbligo di attestazione S.O.A.

Da rilevare, inoltre, l'indeterminatezza del soggetto abilitato a partecipare alle gare di appalto ("*chiunque*"), l'irrilevanza del rapporto intercorrente tra *avvalente* e *avvalso* e le connesse problematiche in ordine al regime di responsabilità, il rischio di una ricaduta sulla qualità delle prestazioni del contraente, nonché la difficoltà di praticare l'avvalimento relativamente ai requisiti *economici e finanziari*.

Con riferimento a quest'ultimo punto, infatti, mentre sembra possibile "fare affidamento" su un altro soggetto ai fini della dimostrazione del possesso di una data *azienda* (complesso di uomini e mezzi), non altrettanto può dirsi con riferimento alla *capacità economica e finanziaria*, risolvendosi quest'ultima nel *fatturato* di un soggetto, che è idoneo semmai a comprovare la solidità economica di quest'ultimo e non anche dell'avvalente (il fatturato serve a dimostrare la capacità economica e finanziaria del soggetto che lo ha realizzato e non del soggetto che se ne avvale).

Se l'obiettivo della norma è quello di offrire una "garanzia economica" per l'amministrazione aggiudicatrice, il rimedio dell'avvalimento non sembra appropriato, mentre sarebbe più indicato il ricorso al finanziamento degli istituti di credito.

E' auspicabile pertanto che il legislatore nazionale - in sede di recepimento delle direttive comunitarie - riservi la dovuta attenzione all'esigenza di coordinare le potenzialità offerte dall'avvalimento (ampliamento del mercato e sviluppo della libera concorrenza) con quella di limitare l'accesso agli appalti di lavori pubblici (per i servizi e forniture allo stato il problema non si pone) alle sole imprese qualificate con il sistema S.O.A., ancorché esse partecipino all'appalto "indirettamente", ossia in veste di imprese avvalse.

I protocolli di
intesa per il
rispetto della
legalità

L'Autorità, in attuazione dei principi generali di vigilanza sui lavori pubblici di cui dall'art. 4 della legge n. 109/94 e s.m.i., nonché per aderire alle "istanze di legalità" pervenute dagli Enti territoriali in tema di appalti pubblici, ha posto in essere una serie di iniziative con la finalità di sperimentare alcuni ambiti dell'azione amministrativa non precisamente disciplinati nel vigente ordinamento.

Le citate iniziative sono state improntate a due criteri ispiratori:

- a) non appesantire i procedimenti di aggiudicazione delle amministrazioni appaltanti;
- b) operare in via sperimentale con l'obiettivo di accrescere il livello di conoscenza delle problematiche emergenti, anche al fine di rivolgere proposte al legislatore in ossequio ai compiti di segnalazione assegnati all'Autorità dall'art. 4 della legge n. 109/94.

Le misure sperimentali in parola sono state così dispiegate su tre linee principali di azione: la prima iniziativa è stata rivolta alla prevenzione delle più diffuse anomalie che affliggono le gare di appalto - una delle quali nota come "fenomeno delle cordate" - che si sostanzia, tra le altre cose, nell'esame dei ribassi percentuali che gli operatori economici offrono in sede di gara quando il criterio di aggiudicazione prescelto dall'amministrazione aggiudicatrice è quello del "prezzo più basso" di cui all'art. 21, comma 1 *bis*, della legge n. 109/94. La seconda iniziativa ha riguardato il monitoraggio delle attività dei Comuni sciolti per mafia, mentre la terza è stata dedicata agli effetti dei protocolli stipulati in sede locale dalle Prefetture in genere.

Facendo leva sull'art. 15 della legge n. 241 del 1990, è stata promossa la sottoscrizione di "protocolli di intesa" tra l'Autorità ed alcune amministrazioni aggiudicatrici al fine di sperimentare nuove forme di collaborazione finalizzate alla prevenzione di irregolarità nelle procedure di gara e di scoraggiare eventuali "condizionamenti ambientali". Dietro formale richiesta degli enti interessati l'Autorità ha sottoscritto n. 14 protocolli d'intesa con gli enti riportati nel seguente quadro sinottico:

n.	Comune	data	firmatari
1	Torino	7/5/2003	Presidente A. - Sindaco
2	Bergamo	9/9/2003	Presidente A. - Assessore
3	Bagheria (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Assessore
4	Caccamo (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
5	Calatabiano (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
6	Ficarazzi (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
7	Ottaviano (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Com. straor.
8	Poggiomarino (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
9	Villabate (sciolto p.m.)	9/9/2003	Presidente A. - Sindaco
10	AEM (municipalizzata di To)	28/1/2004	Dir. A. - Dir. U.L.
11	Santa Flavia (sciolto p.m.)	24/3/2004	Dir. Gen. - D.G.
12	Cirò (sciolto p.m.)	21/6/2004	Dir. Gen. - Ass.
13	Afragola (sciolto p.m.)	21/6/2004	Dir. Gen. - Assessore
14	Altavilla Milicia (sciolto p.m.)	22/6/2004	Dir. Gen. - Sindaco

Il quadro evidenzia che i Comuni sottoscrittori sono stati per la maggior parte sciolti a causa delle infiltrazioni mafiose, mentre i rimanenti hanno inteso, più che altro, rafforzare e corroborare orientamenti amministrativi già assunti dagli apparati.

In merito al contenuto dei protocolli, questi prevedono l'uso consensuale delle c.d. "clausole di gradimento" da prevedersi nei bandi di gara per appalti al disopra di € 500.000. L'oggetto delle "clausole di gradimento" è stato desunto dalla esperienza maturata dai codici etici di alcuni grandi comuni italiani (Milano e Torino) che per primi ne hanno sperimentato l'efficacia e, in ultimo, rivisitato lo strumento in collaborazione con la Direzione Nazionale Antimafia.

Si riporta di seguito la testuale formulazione delle quattro clausole di gradimento elaborate:

Clausola n. 1: "Qualora la commissione di gara rilevi anomalie in ordine alle offerte, considerate dal punto di vista dei valori in generale, della loro distribuzione numerica o raggruppamento, della provenienza territoriale, delle modalità o singolarità con le quali le stesse offerte sono state compilate e presentate ecc., il procedimento di aggiudicazione è sospeso prima ancora dell'aggiudicazione provvisoria, per acquisire le valutazioni non vincolanti dell'Autorità che sono fornite previo invio dei necessari elementi documentali. L'Autorità provvede a fornire le proprie motivate indicazioni di norma entro 5 giorni lavorativi dalla ricezione della documentazione".

Clausola n. 2: "Il sottoscritto / la sottoscritta offerente dichiara di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento (formale e/o sostanziale) con altri concorrenti e che non si è accordata e non si accorderà con altri partecipanti alle gare".

Clausola n. 3: "Il sottoscritto / la sottoscritta offerente si impegna a riferire all'amministrazione aggiudicatrice ogni illecita richiesta di danaro, prestazione od altra utilità ad essa formulata prima della gara o nel corso dell'esecuzione dei lavori, anche attraverso suoi agenti, rappresentanti o dipendenti e, comunque, ogni illecita interferenza nelle procedure di aggiudicazione o nella fase di esecuzione dei lavori".

Clausola n. 4: "Il sottoscritto / la sottoscritta offerente dichiara che non subappalterà lavorazioni di alcun tipo ad altre imprese partecipanti alla gara - in forma singola o associata - ed è consapevole che, in caso contrario, tali subappalti non saranno autorizzati."

La prima "clausola" prevede la possibilità per la stazione appaltante di trasmettere il verbale di gara in tempo reale (richiesta *on-line*) e comunque prima della aggiudicazione provvisoria, segnalando preliminarmente quali anomalie in ordine ai ribassi sono state riscontrate dal responsabile del procedimento.

L'Autorità emana un parere tecnico non vincolante in ordine alla "accettabilità" della gara, anche sulla base della applicazione della "metodologia di verifica statistica" pubblicata sul proprio sito di riferimento www.autoritavigilanzalavoripubblici.it sotto la voce "pubblicazioni".

Le "clausole" n. 2 e n. 3 del protocollo sono analogamente rivolte a scoraggiare eventuali comportamenti "a cordata" dei concorrenti, che potrebbero rientrare nella fattispecie della turbativa di gara di cui all'art. 353 c.p.

La "clausola" n. 4, relativa al divieto di subappalto a favore di concorrenti che partecipano alla medesima gara, viene invece a colmare il silenzio della norma che da un lato è stato più volte oggetto di discussione dottrinarie e giurisprudenziale, dall'altro però ha offerto un utile strumento di prevenzione alle stazioni appaltanti.

Sempre in ordine alla "clausola" n. 4 l'Autorità, con determinazione n. 14/2003, ha inteso contribuire a risolvere alcuni dubbi sulla legittimità della stessa esprimendosi sostanzialmente a favore della possibilità, limitata e da limitarsi a casi ambientali eccezionali, di utilizzare la stessa clausola anche in assenza di espressa previsione normativa.

In sintesi, l'effetto fortemente deterrente delle clausole sarebbe collegato alla pena edittale conseguente alla eventuale falsa dichiarazione dell'impresa in applicazione delle sanzioni previste dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/99 per falsa dichiarazione conseguente, appunto, alla esclusione per collegamento sostanziale non dichiarato in sede di gara.

Venendo ai risultati pratici conseguiti, se si esclude il Comune di Torino, che ha registrato e puntualmente comunicato gli effetti positivi della adozione delle clausole del protocollo - anche se non ha mai formulato richieste di intervento *on-line* - nessuno dei Comuni sottoscrittori (tranne che in un sol caso il Comune di Bagheria) del protocollo ha utilizzato il collegamento informatico ivi previsto.

Alla luce di quanto esposto e, in considerazione del ridottissimo numero di casi sino ad ora segnalato, non sembra più giustificata la adozione di procedure *on-line* alternative a quelle usualmente utilizzabili con richieste specifiche all'Autorità.

Di talché sembra opportuno in futuro tralasciare la strada dei protocolli - con eventuali revoche degli stessi - perché in realtà la determinazione n. 14/2003 (successiva al primo protocollo sottoscritto) rende autonomamente applicabile a cura della amministrazione aggiudicatrice la "clausola" n. 4 in tema di divieto di subappalto. "Clausola", forse, di gran lunga più importante ai fini della cennata deterrenza nei riguardi dei fenomeni distorsivi della gara.

Infine, anche per la "clausola" n. 1, che sarebbe la più innovativa nel quadro delineato dall'ordinamento vigente in materia di lavori pubblici, il responsabile del procedimento potrebbe ora autonomamente operare a salvaguardia della genuinità delle offerte, attingendo alla metodologia di verifica predisposta in via sperimentale dall'Autorità e pubblicata sul sito.

Una seconda linea di azione è stata dedicata al "monitoraggio" delle attività svolte da alcuni comuni (n. 13, di cui n. 5 in Sicilia, n. 5 in Campania, n. 3 in Calabria) che nel passato sono stati interessati da provvedimenti (anche ripetuti) di scioglimento dei Consigli comunali per mafia.

In particolare, anche se con procedure del tutto tradizionali - esame dei fascicoli - sono state poste sotto osservazione le problematiche rinvenute nei rispettivi provvedimenti di scioglimento per verificare se le stesse venivano dissipate o almeno attenuate dal periodo di commissariamento.

E' stato altresì verificato l'utilizzo, con la collaborazione del Ministero dell'Interno, dei cosiddetti "fondi speciali" che vengono erogati a favore dei Comuni sciolti ai sensi dell'art. 7 del D.Lgs. n. 244 del 30 giugno 1997.

Le osservazioni svolte consentono di concludere che la gran parte delle fattispecie che avevano portato allo scioglimento non viene eliminata attraverso la fase di commissariamento. Si è osservato, cioè, la permanenza dei medesimi centri decisionali e di pressione che condizionavano la vita amministrativa prima del commissariamento.

Più in dettaglio, sembra potersi ravvisare l'opportunità che:

- a) nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, che all'art. 143 dispone lo scioglimento dei consigli comunali, venga introdotto il concetto di "recidività della fenomenologia" alla base dello scioglimento stesso, come circostanza aggravante, ovvero, per i comuni sciolti ripetutamente, il trasferimento delle funzioni di stazione appaltante ad altro ente pubblico che potrà individuarsi di volta in volta a cura della Prefettura che, in collaborazione con l'Autorità, potrebbe operare una "sorveglianza speciale";

- b) con riferimento agli artt. 144 e 145 del citato D.Lgs., ove è disposto che la Commissione straordinaria può avvalersi del Comitato di sostegno e monitoraggio costituito presso il Ministero dell'Interno (D.M. 28 luglio 1995, n. 459) e può disporre in assegnazione temporanea di personale comandato, vengano integrate tali disposizioni, inserendo nella norma la possibilità di assistere il Comune con iniziative volte alla riorganizzazione e al potenziamento effettivo degli organici;
- c) si scelga la Commissione straordinaria, o almeno un suo componente, nell'ambito di professionalità adeguate allo svolgimento dei compiti attinenti i lavori pubblici e si fissino modalità che rendano efficace il rapporto tra Commissione straordinaria e Comitato di sostegno e monitoraggio.
- d) poiché al comma 2 all'art. 145 del D.Lgs. n. 267/00 la Commissione straordinaria stabilisce un piano delle priorità degli interventi, sarebbe utile che tra tali priorità venisse inserito l'utilizzo dei finanziamenti dei Fondi Speciali Nazionali, affinché nei Comuni sciolti per mafia le relative gare di appalto possano espletarsi durante il commissariamento e non dopo; al fine di gestire questi fondi con la presenza della Commissione straordinaria, si renderebbe necessario accelerare i tempi di attribuzione e consegna degli stessi da parte delle Istituzioni preposte, individuando un canale specifico al quale la stessa Commissione possa rivolgersi senza particolari passaggi burocratici;
- e) con riferimento all'art. 145, comma 5, del citato decreto, sarebbe opportuno rafforzare la possibilità di intervento a cura dell'ANCI affinché rivolga particolari attenzioni ed iniziative di sostegno ai Comuni sciolti per mafia, ad esempio fornendo loro una attività di consulenza ed affiancamento per il superamento delle più gravi difficoltà.

Una terza linea di attività è finalizzata a fare luce sulla tipologia e sugli effetti concreti dei "protocolli" stipulati in sede locale dalle Prefetture in genere, per sostenere la cosiddetta "cultura della legalità", dato il grande rilievo che questi assumono sovente sui mezzi di comunicazione.

Ciò al fine precipuo di verificare la ricaduta effettiva delle predette iniziative sugli enti amministrati poiché, occorre avvertire, allorché un protocollo di legalità rimanga “lettera morta”, invece che avvalorare e corroborare il rispetto della legalità, lo frustra maggiormente.

In tale ottica, sono state interessate per una prima ricognizione le Prefetture italiane per conoscere lo stato di diffusione e di attuazione dei protocolli d’intesa o di legalità anche attraverso la richiesta della (eventuale) “verbalizzazione dei lavori”, degli esemplari degli altri protocolli sottoscritti e infine dei provvedimenti assunti.

Quanto ai risultati della ricognizione si evidenzia che lo stato di attuazione dei protocolli risulta, almeno per il momento, non soddisfacente.

Infatti i protocolli di legalità, quando sottoscritti specificatamente in materia di lavori pubblici, ciò che comunque è infrequente, risultano sostanzialmente disattesi, ovvero poche iniziative risultano concretamente intraprese se non la “formale” costituzione di “gruppi di lavoro” o “osservatori”.

Tuttavia in linea generale, al di là dei temi afferenti strettamente i lavori pubblici, sono da segnalare alcuni interessanti spunti che scaturiscono dall’attività di alcuni uffici territoriali del Governo anche se, come detto, non risulta l’effettiva ricaduta sulle amministrazioni interessate.

In tale ottica, meritano menzione per la significatività delle iniziative adottate le seguenti Prefetture:

- Potenza, con riferimento ai finanziamenti agevolati alle imprese;
- Ferrara, con la decisione di “ampliare” la licitazione privata semplificata;
- Rimini, con alcune clausole sulla tutela dei dipendenti delle imprese appaltatrici;
- Roma, con l’iniziativa per il rilascio del certificato unico di regolarità contributiva;
- Vercelli, con la costituzione di una banca dati trimestrale in materia di forniture e servizi;

- Piacenza, con alcune iniziative afferenti le problematiche del lavoro irregolare;
- Napoli, che ha adottato, in un notevole numero di protocolli, le analoghe clausole contenute nel protocollo stipulato dall'Autorità con il Comune di Torino;
- Trento, che ha segnalato che, a seguito di promulgazione di una legge provinciale, è istituito un collegio di ispettori con ampi poteri che viene nominato ogni qualvolta vengano riscontrate anomalie di varia natura nelle procedure di aggiudicazione o esecuzione degli appalti e delle pubbliche forniture; tale collegio è stato attivato nove volte;
- Ragusa, che propone una serie di interessanti iniziative: numero verde *antiracket*, finanziamenti agevolati, necessità di acquisire la certificazione antimafia prima dell'apertura delle buste, promozione di sportelli di rapida definizione di problematiche afferenti le pratiche, sorveglianza telematica dei cantieri per impedire tentativi di estorsione o disturbo, interessamento degli organi di polizia municipale per acquisire informazioni sulle ditte che eseguono lavori, sulle modalità di stoccaggio, di disturbo e conferimento, nascita di organizzazioni di volontariato.

Gli ostacoli all'attuazione dei protocolli sembrano inoltre essere correlati alla "deresponsabilizzazione" degli stessi soggetti sottoscrittori nel senso che i protocolli non sono assistiti da una qualche disciplina di "autosanzionamento".

Infatti, dovrebbe essere sempre inserito in tutti i protocolli un programma di scadenze, incontri, verifiche ecc, in esito ai quali i sottoscrittori sono chiamati a relazionare davanti ad un responsabile "ben individuato" che gestisca il protocollo stesso, magari con provvedimenti sanzionatori o di mancato incentivo.

Infine, appare proponibile l'elaborazione, da parte del Ministero competente, di un indirizzo generale e coerente con le problematiche territoriali nel quale si tenga conto delle succitate osservazioni per i futuri