

approfondimento istruttorio in merito alle indagini già in corso o per l'avvio di una specifica indagine a carico di quelle S.O.A. per le quali sono risultati positivi i livelli di attenzione rilevati.

L'azione intrapresa ha evidenziato come l'attività promozionale è svolta da soggetti esterni alle S.O.A. e la forma contrattuale che regola i rapporti promotore/S.O.A. è caratterizzata dalla mancanza di un vincolo di stabilità e di un diritto di esclusiva, dando luogo ai seguenti profili critici:

- i promotori sono concretamente in grado di influenzare le condizioni di mercato, in quanto possono determinare il passaggio di "pacchetti" di imprese da una S.O.A. ad un'altra;
- sono spesso i promotori a predisporre la documentazione che le imprese devono presentare alle S.O.A. per la qualificazione, in violazione del generale divieto, per i soggetti esterni alle S.O.A., di svolgere prestazioni relative all'attività di attestazione;
- in alcuni casi i promotori hanno proposto alle imprese obiettivi di qualificazione non realistici, ritenendo di poter sollecitare le S.O.A. ad una verifica compiacente ed in particolare attraverso la falsificazione dei certificati di esecuzione dei lavori.

Pertanto l'Autorità, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti, con la Determinazione n. 3/06 del 6 aprile 2006 ha disposto che l'attività promozionale all'esercizio dell'attività di attestazione sia svolta unicamente da soggetti inseriti nell'organico delle S.O.A. individuando, altresì, le modalità di svolgimento dell'attività promozionale in osservanza del principio di indipendenza, imparzialità e parità di trattamento delle imprese di cui all'art. 7 del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i.

Tale nuovo orientamento è basato anche su un'interpretazione "sistematica" della norma di cui all'art. 12, comma 2, del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i., che fa divieto alle S.O.A. di ricorrere a prestazioni di soggetti esterni alla loro organizzazione aziendale "Per l'espletamento delle loro attività...", interpretazione che appare, oggi, pienamente in linea con l'accertata funzione pubblicistica di certificazione delle S.O.A. L'interesse pubblico alla tutela dell'attività di certificazione deve, infatti, ritenersi

prevalente sull'interesse privatistico alla libera organizzazione dell'attività di impresa delle S.O.A.

Con la suddetta Determinazione si pone altresì rimedio alla consuetudine per cui nei frequenti casi di contenzioso a carico delle S.O.A. (spesso relativi alla falsificazione di certificati di lavori), le imprese si sono difese attribuendo ai promotori la responsabilità della falsificazione dei documenti prodotti (e, talvolta, anche le S.O.A. hanno fatto lo stesso) essendo difficile ricondurre a tale figura specifiche responsabilità, in quanto soggetti giuridicamente estranei all'organico delle S.O.A. che svolgono attività meramente strumentali all'attività di attestazione.

Con la delimitazione dell'attività di promozione unicamente a soggetti inseriti nell'organizzazione delle S.O.A., sarà, invece, possibile imputare la responsabilità dell'azione ad un soggetto facilmente individuabile perché facente parte della specifica organizzazione e, quindi, anch'egli potenzialmente imputabile di quelle condotte penalmente rilevanti che si riconducono alla natura del soggetto che le pone in essere, quale soggetto esercente una pubblica funzione.

**Controllo
sulle S.O.A.
Attività di
attestazione**

Con riferimento all'esercizio dell'attività di attestazione, *l'iter* procedurale adottato dalle S.O.A. per il rilascio/diniego dell'attestazione di qualificazione non sempre è risultato in linea con le indicazioni fornite dall'Autorità con la Determinazione n. 41 del 27/07/2000 e successive.

Infatti, sono stati riscontrati, in diversi casi, errori metodologici da parte delle S.O.A., ovvero mancata applicazione delle determinazioni interpretative e dei comunicati operativi da parte dell'Autorità. E' stata anche rilevata, in numerosi casi, la mancanza di conformità, sotto il profilo formale, della documentazione considerata utile dalla S.O.A. ai fini del rilascio delle attestazioni.

Il controllo dei requisiti speciali è effettuato dalle S.O.A. in modo saltuario. In particolare, il controllo dei certificati lavori viene effettuato parzialmente ovvero a campione, di solito per i lavori di punta e/o nei casi in cui la documentazione non si presenti formalmente corretta o carente di notizie. In alternativa alla richiesta formale fatta alle stazioni appaltanti viene acquisita dalle S.O.A. la documentazione aggiuntiva (contratti,

certificazioni di avvenuto pagamento, stati di avanzamento lavori etc.). Tuttavia, è da evidenziare come in genere le stazioni appaltanti non rispondono alle richieste di conferma di autenticità delle certificazioni lavori fatte dalle S.O.A., oppure lo fanno dopo parecchio tempo e solo a seguito di ripetuti solleciti.

L'attività di vigilanza e controllo sulle S.O.A. in ordine alle modalità di valutazione operate dalle stesse S.O.A. per il rilascio delle attestazioni alle imprese è stata condotta mediante un'indagine campionaria sulle attestazioni, nonché indagini compiute a seguito di specifiche segnalazioni da parte di altri uffici dell'Autorità, oltre alle indagini effettuate in attuazione del protocollo d'intesa con il MIPAF.

Validità delle
attestazioni

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.

Solo nel corso dell'anno 2005 sono stati verificati circa 2.000 certificati di esecuzione lavori.

Anche l'attività ispettiva attivata a seguito di segnalazioni è stata condotta con le medesime modalità utilizzate nella fattispecie di indagine campionaria.

Nell'ambito delle verifiche condotte sulle attestazioni caratterizzate da cessioni di ramo, conferimenti o affitti d'azienda si è rilevato il fenomeno di fittizie, molteplici compravendite di uno stesso ramo aziendale in capo ad altre ditte con l'intento di far fruttare al meglio la struttura dell'azienda e, molto spesso, a tale operazione è stata associata una richiesta di incrementi di classifica o nuove categorie con certificazioni prodotte dalla cedente ed ancora non "spese" per l'attestazione. Dall'analisi degli aspetti formali e del contenuto degli atti notarili di cessione d'azienda, è emerso che questi talora si sono caratterizzati per la loro formulazione che ha reso difficile l'individuazione della parte del complesso dei beni organizzati trasferita e dell'elenco dei lavori eseguiti; ciò ha portato ad una sensibilizzazione del Consiglio dell'Ordine Notarile in ordine alla delicatezza ed importanza assunta dagli atti di cessione

d'azienda nel settore dei lavori pubblici. E' stato inoltre riscontrato con frequenza il mancato ritiro o la mancata riduzione dell'attestato di qualificazione dell'impresa cedente.

Nell'ambito delle verifiche condotte sulle attestazioni in ordine alla loro verifica triennale, si è accertata la ricorrenza di casi in cui spesso tale verifica non viene richiesta dalle imprese, le quali preferiscono rinnovare già prima della scadenza quinquennale l'attestazione, per questioni legate a risparmi economici, di tempo, ovvero perché vengono richieste dalle stesse imprese integrazioni di qualifica con aumento di categoria e/o classifica. Emerge pertanto come tale strumento non abbia inciso in modo sostanziale sull'azione di approfondimento e su una più adeguata valutazione delle prime attestazioni rilasciate alle imprese qualificate, ciò anche perché la "verifica triennale" non ha previsto il fondamentale accertamento sui lavori eseguiti.

L'attività di vigilanza e controllo espletata ha confermato quanto già rilevato negli anni precedenti in ordine alle patologie ricorrenti nel sistema di qualificazione:

- la non veridicità dei certificati dei lavori presentati;
- la non esatta valutazione da parte delle S.O.A. dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi;
- irregolarità nelle dichiarazioni attestanti le posizioni contributive.

Per quanto riguarda le dichiarazioni sui lavori rilasciate da privati, poi, il fenomeno investe, oltre le S.O.A., anche la stessa Autorità, nella sua capacità di incidere effettivamente sul riscontro di autenticità, essendo la norma suscettibile di interpretazioni più o meno restrittive circa l'assoggettamento delle opere dei privati alle prerogative sanzionatorie di cui all'art. 4, commi 6 e 7, della legge n. 109/1994. In questi ultimi casi, oltre ai contratti ed alle fatture posti a corredo del certificato, si ricorre alla verifica dell'esistenza dei documenti abilitativi dell'opera, come concessione edilizia, autorizzazioni, denuncia d'inizio attività, etc. che, non essendo stati esplicitamente richiamati dal legislatore del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i., spesso non vengono prodotti dalle imprese.

Anche i controlli sulla regolarità contributiva delle imprese, attivati dalle S.O.A. attraverso la richiesta del DURC (documento unico di regolarità contributiva), non hanno ottenuto riscontro se non in sporadici casi, costringendo quegli Organismi di attestazione più volenterosi a ricavare le indicazioni con l'invio di singole richieste agli Enti previdenziali ed al controllo dei modelli da compilare da parte dell'impresa (DM10 e F24).

Nel suo complesso, l'attività di vigilanza posta in essere dall'Autorità nel corso dell'anno 2005 ha determinato la triplicazione, rispetto all'anno precedente, sia del numero di attestazioni annullate che del numero di attestazioni ridimensionate nelle categorie e classifiche.

**Azione
dell'Autorità**

L'attività ispettiva, condotta in ordine alle attestazioni in misura maggiormente penetrante, ha permesso anche una congruente valutazione sulle modalità di svolgimento dell'attività di attestazione da parte delle S.O.A.

In tale ottica si inquadrano le diverse censure, diffide ed i diversi procedimenti sanzionatori che l'Autorità ha applicato alle S.O.A. in ragione delle criticità emerse nello svolgimento dell'attività di attestazione; sono stati formalizzati n. 32 provvedimenti di censura ed altrettanti provvedimenti sono in corso di formalizzazione; sono stati attivati n. 7 procedimenti sanzionatori.

Le diffide e le censure, allo stato prive di corredo sanzionatorio, costituiscono una sorta di monito e, nel contempo, costituiscono precedenti che per numero e/o per gravità possono giustificare e nello stesso tempo rafforzare l'avvio di un procedimento di revoca in capo alla S.O.A. che reiteratamente pone in essere comportamenti già oggetto di censura o diffida.

I procedimenti sanzionatori rivolti alle S.O.A. hanno comportato l'applicazione di sanzioni pecuniarie per un importo totale di € 60.000. La sanzione più elevata è stata applicata per i casi di mancata ottemperanza alle indicazioni dell'Autorità in ordine alle richieste di revoche delle attestazioni. Le altre sanzioni, invece, sono state applicate per mancata

risposta a richieste di informazioni da parte dell'Autorità o allorché l'Autorità ha accertato la non veridicità delle informazioni fornite.

L'attuale sistema sanzionatorio prevede come ipotesi di sanzione pecuniaria esclusivamente i casi di cui all'art. 7, comma 9, del D.P.R. n. 34/2000 che attribuisce all'Autorità solo il potere di irrogare sanzioni pecuniarie alle S.O.A. che non rispondono alle richieste dell'Autorità o comunicano informazioni non veritiere.

Tale sistema, molto contenuto, limita notevolmente il potere di regolazione sul sistema di qualificazione. In concreto, nei casi in cui le S.O.A. non svolgono l'attività di attestazione in modo corretto ed in conformità alla normativa, l'Autorità può semplicemente diffidare o censurare le S.O.A. e, nei casi più gravi, attivare il procedimento di revoca. La revoca all'esercizio dell'attività di attestazione, tuttavia, in ragione della sua estrema conseguenza, presenta un percorso molto difficoltoso ed i casi che consentono di attivare il procedimento di revoca devono necessariamente configurare ipotesi di violazioni molto gravi da parte delle S.O.A.

Ciò comporta che una serie di infrazioni più o meno gravi è in concreto esente da responsabilità, posto che le censure o le diffide si limitano ad un semplice richiamo alle S.O.A. e solo un numero elevato di censure può giustificare l'attivazione di un procedimento di revoca.

La suddetta anomalia, ovvero la mancanza di sanzioni intermedie alla revoca, è ora risolta con l'approvazione del Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi, Forniture che demanda ad un regolamento la definizione della previsione di sanzioni pecuniarie e interdittive fino alla revoca dell'autorizzazione, per le irregolarità, le illegittimità e le illegalità commesse dalle S.O.A. nel rilascio delle attestazioni secondo un criterio di proporzionalità e nel rispetto del principio del contraddittorio.

Altrettanto incisiva è stata l'attività nell'ambito delle revoche (quattro da settembre 2005) delle autorizzazioni alle S.O.A. I procedimenti di revoca sono stati attivati per l'accertata mancanza del requisito di indipendenza che deve caratterizzare la struttura organizzativa delle S.O.A, ovvero per le ripetute ed accertate infrazioni alla normativa di settore ed alle indicazioni

fornite dall'Autorità in materia di qualificazione. Sono in corso d'istruttoria altri tre procedimenti di revoca.

Nell'ottica di arginare il fenomeno della contraffazione dei certificati lavori, particolare cura è stata dedicata all'attivazione della "banca dati" dei certificati lavori pubblici e ciò anche in ragione delle disposizioni introdotte dal nuovo Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi, Forniture, il quale pone a carico degli organismi di attestazione l'obbligo di acquisire detti certificati unicamente dall'Osservatorio dell'Autorità, cui sono trasmessi, in copia, dalle Stazioni appaltanti.

Per i lavori privati è in corso di valutazione la possibilità di costituire ugualmente una banca dati impegnando i tecnici, iscritti agli albi professionali, ad inviare il modello D di cui all'allegato A del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i. contenente gli elementi identificativi della concessione edilizia o della Denuncia inizio attività (DIA), del contratto tra committente privato e soggetto esecutore ed, eventualmente, del contratto di subappalto, nonché l'indicazione delle fatture corrispondenti al quantitativo di lavori eseguiti, suddiviso per categoria di lavoro e la dichiarazione della loro regolare esecuzione. La concreta attivazione delle suddette banche dati dovrà tener conto, altresì, della disposizione introdotta dalle norme transitorie del Codice dei Contratti Pubblici di Lavori, Servizi, Forniture (art. 253, comma 21), che prevede - entro un anno dall'entrata in vigore del decreto attuativo da emanare da parte del Ministero delle Infrastrutture - la verifica dei certificati dei lavori pubblici e delle fatture utilizzati ai fini delle attestazioni che le S.O.A. hanno rilasciato dal 1° marzo 2000 fino alla data di entrata in vigore del Codice.

L'attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese, anche nel corso dell'anno 2005, è stata supportata dall'attivazione di sinergie e collaborazioni con la Guardia di Finanza - Nucleo Speciale Tutela Mercati, peraltro già operanti negli anni passati a seguito di apposito protocollo d'intesa che si è ulteriormente rafforzata mediante la costituzione di gruppi ispettivi misti costituiti sistematicamente da personale dell'Autorità e della Guardia di Finanza, incaricati di svolgere attività di controllo e vigilanza presso le sedi di tutte le S.O.A. autorizzate.

**Collaborazione
con la Guardia
di Finanza**

L'intervento dei militari del Nucleo nell'attività ispettiva dell'Autorità ha avuto un effetto penetrante in quanto l'azione svolta sinergicamente ha agevolato la consultazione della documentazione soprattutto per gli aspetti societari, nonché l'esame della compagine sociale delle società di qualificazione S.O.A.. E' stato altresì fornito un valido supporto in merito all'attività scaturita dal riscontro di certificati non veritieri, essendo affidato a detto Corpo lo svolgimento degli accertamenti preliminari all'inoltro al Magistrato delle fattispecie penalmente censurabili riscontrate.

La collaborazione con la Guardia di Finanza è stata, finora, limitata all'attività espletata dai gruppi ispettivi nel corso degli accertamenti *in loco*; è stato, quindi, auspicato un ulteriore rafforzamento della collaborazione dei militari del Nucleo dopo lo svolgimento dell'attività ispettiva svolta, collaborazione da finalizzare agli accertamenti fiscali ed ai controlli sulle numerose fatture acquisite nel corso delle attività ispettive ed utili per la dimostrazione dei requisiti minimi di qualificazione.

In sintonia con quanto prima auspicato, il nuovo Codice dei contratti ha previsto che l'Autorità può avvalersi del Corpo della Guardia di Finanza che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti agendo con i poteri d'indagine ed esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto ed alle imposte sui redditi.

c) La vigilanza sui lavori pubblici

Indagini ispettive
campionarie ...

L'attività del Servizio ispettivo si è orientata secondo differenti linee d'intervento ciascuna con finalità ben precise.

In particolare, la prima linea d'intervento ha riguardato l'attivazione di indagini campionarie ad ampio raggio svolte su tutto il territorio nazionale e finalizzate all'individuazione delle disfunzioni presenti nel mercato dei lavori pubblici.

... appalti non
completati entro
la data di
ultimazione
lavori
contrattualmente
fissata

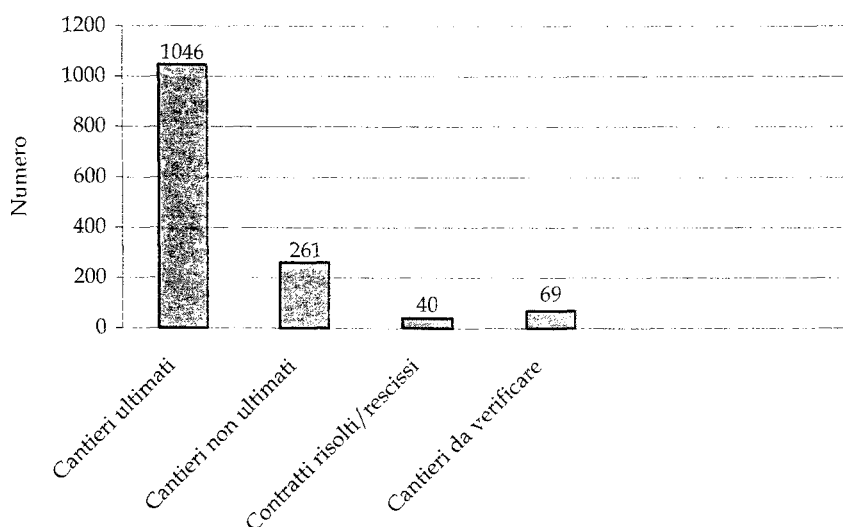
Un'indagine ha riguardato tutti gli appalti che, secondo le informazioni presenti nella banca dati dell'Osservatorio dell'Autorità, prevedevano l'ultimazione dei lavori fissata contrattualmente entro il 31.12.2004 ma per i quali, tuttavia, al momento dell'accertamento ispettivo

(giugno 2005), la comunicazione della loro ultimazione non era ancora stata effettuata all'Osservatorio.

Nel quadro di questa vasta indagine ispettiva, al fine di accertare lo stato di realizzazione delle opere appaltate, ci si è avvalsi in misura più rilevante del supporto delle Sezioni Regionali dell'Osservatorio competenti per territorio. Le collaborazioni fornite hanno attribuito all'indagine una maggiore speditezza e precisione soprattutto nella sua fase iniziale.

Dalla banca dati dell'Osservatorio risultava un campione di 1.416 cantieri inerenti ad appalti di lavori di importo superiore a € 1.000.000 da completare entro la data del 31/12/2004 (*figura 2.1*).

*Figura 2.1 - Verifica ultimazione lavori
(campione oggetto d'indagine n. 1416 cantieri)*



Dalle indagini condotte è emerso che per 261 cantieri non è stato rispettato il termine di ultimazione lavori previsto contrattualmente ed i lavori sono ancora in corso di esecuzione. Le ragioni dei ritardi accumulati sono da attribuire a sospensione dei lavori, proroghe concesse, perizie di variante e suppletive etc. Per tali interventi è stato avviato uno specifico monitoraggio con cadenza periodica sino alla conclusione dei lavori, salvo ulteriori e più incisive iniziative che si riterrà di adottare qualora dovessero emergere criticità in relazione ai casi concreti. Con la suddetta costante

azione di monitoraggio si è voluto, da un lato, sollecitare ed attivare i responsabili dei singoli procedimenti al fine di mettere in campo tutte le azioni possibili per avviare a rapida conclusione le opere investigate e, dall'altro, individuare nelle fasi del procedimento le eventuali irregolarità che hanno comportato anomalie nella gestione dei lavori con eventuale aggravio di spese.

Per 40 cantieri sono stati riscontrati invece provvedimenti di risoluzione e/o di rescissione del contratto. In tali casi, si è provveduto da un lato, a fornire un supporto alle stazioni appaltanti circa le iniziative da adottare per il riavvio e la conclusione delle opere al fine di scongiurare il pericolo del mancato completamento delle stesse e, dall'altro, a contenere la conflittualità tra stazione appaltante ed impresa esecutrice per evitare l'insorgere di ulteriore contenzioso. In tale ambito, si è altresì provveduto ad accertare la posizione delle imprese inadempienti colpite da un provvedimento di risoluzione e/o di rescissione del contratto affinché le stazioni appaltanti segnalino le fattispecie oggetto della controversia all'Ufficio VERI (verifica requisiti delle imprese) dell'Autorità ai sensi dell'art. 27 del D.P.R. n. 34/2000 per l'iscrizione nel Casellario informatico.

Ulteriori 42 cantieri riguardano i lavori per i quali le stazioni appaltanti non hanno fornito utili informazioni a seguito delle richieste avanzate dall'Autorità. Con riferimento a detti cantieri le stazioni appaltanti inadempienti sono state oggetto di procedimento sanzionatorio.

... appalti affidati
dalla medesima
S.A. alla stessa
impresa

Una seconda indagine ispettiva ha riguardato il ricorrente fenomeno della frequenza nell'affidamento/aggiudicazione alla stessa impresa da parte della medesima stazione appaltante di appalti sotto la soglia di € 150.000. Ciò in considerazione del fatto che, in termini assoluti, il numero di tali interventi risulta essere oltre il doppio di quelli sopra soglia, pur se in termini quantitativi l'importo complessivo annuo di tali opere si attesta intorno al 11-14% del corrispondente valore degli importi degli interventi sopra soglia appaltati annualmente.

E' stato, quindi, individuato un campione di riferimento corrispondente all'insieme dei lavori appaltati/affidati dalle stazioni

appaltanti nel quadriennio 2000-2003 e comunicati all'Autorità con elenchi trimestrali riepilogativi trasmessi dalle medesime stazioni appaltanti.

E' stato definito un valore di soglia della ricorrenza dell'affidamento alla stessa impresa da parte della medesima stazione appaltante sulla scorta della rilevazione del numero medio dei lavori appaltati/affidati dalla stazione appaltante stessa nel quadriennio di riferimento, corrispondente a 16 appalti (in media 4 appalti per anno).

Le elaborazioni effettuate hanno consentito di individuare un campione di 38 stazioni appaltanti che hanno appaltato/affidato 16 o più interventi alla stessa impresa nel quadriennio 2000-2003.

Le verifiche ispettive sono state pertanto condotte su un campione di 2218 appalti ed hanno riguardato, per ciascuno di essi, la valutazione di eventuali profili di irregolarità correlati non tanto alla limitata rilevanza dell'importo dei singoli interventi, ma soprattutto al comportamento complessivo tenuto dalle stazioni appaltanti nelle procedure di affidamento degli appalti.

In particolare, è stato oggetto di verifica:

- l'osservanza della disciplina legislativa e regolamentare nelle procedure di affidamento dei lavori;
- l'adeguatezza della pubblicità degli atti;
- l'eventuale ricorso anomalo a sospensioni lavori o a varianti in corso d'opera;
- gli eventuali pregiudizi per il pubblico erario anche con riferimento all'eventuale contenzioso derivanti dall'esecuzione dei lavori.

Dagli accertamenti condotti è emerso che le procedure adottate dalle stazioni appaltanti sono risultate conformi alla disciplina legislativa e regolamentare vigente alla data di espletamento delle procedure stesse. La maggior parte degli interventi oggetto d'indagine si è caratterizzata come lavori eseguibili in economia; le procedure adottate per l'affidamento dei lavori sono state principalmente procedure negoziate di cottimo con espletamento di gara informale.

Altrettanto numerose sono risultate le procedure di scelta del contraente mediante trattativa privata giustificata, nella maggior parte dei casi, dalla somma urgenza.

Limitati sono risultati invece i casi in cui le stazioni appaltanti hanno proceduto alla scelta del contraente mediante l'espletamento di procedure di pubblico incanto.

In ordine al fenomeno del reiterato affidamento dei lavori alla stessa impresa da parte della medesima stazione appaltante, gli accertamenti condotti nell'arco temporale sotto osservazione hanno evidenziato, salvo casi specifici, una modesta rilevanza di comportamenti censurabili delle stazioni appaltanti; infatti, il rapporto tra il numero di appalti affidati dalla stazione appaltante alla stessa impresa ed il numero complessivo degli appalti affidati dalla stessa stazione appaltante nello stesso periodo preso a riferimento, ha assunto un valore tale da rientrare ampiamente nell'alea probabilistica che una stessa impresa risulti aggiudicataria di un certo numero di appalti espletati dalla medesima stazione appaltante (dal 4 al 10%).

Nelle procedure esaminate, ciò che è apparso censurabile è stato il frequente ricorso all'affidamento diretto motivato dall'imperiosa urgenza; ciò in quanto è stato accertato che in molti casi la richiamata urgenza di eseguire i lavori non era riconducibile a circostanze impreviste, ma piuttosto ad una carente o erronea programmazione ed attuazione degli interventi.

Parimenti censurabile è apparso lo svolgimento delle gare informali, propedeutiche all'affidamento dell'appalto; ciò in quanto si è riscontrato il reiterato invito, per ciascuna stazione appaltante, sempre alle medesime ditte, violando di fatto il principio di trasparenza che impone una rotazione fra le ditte da invitare. Tuttavia, solo in un caso, il comportamento della stazione appaltante è stato ritenuto tale da indurre a supporre la sussistenza di rapporti di favore tra l'amministrazione aggiudicatrice e le imprese beneficiarie degli affidamenti, circostanza questa che ha determinato la segnalazione alla competente Procura della Repubblica.

Ulteriore elemento di censura è rappresentato dai ribassi che le amministrazioni hanno spuntato mediante l'espletamento di gare informali; infatti, tali ribassi sono risultati di entità nettamente inferiore rispetto a quelli medi praticati con riferimento alla tipologia dei lavori ed all'area geografica di appartenenza. Tale circostanza ha determinato segnalazioni alla competente Procura della Corte dei Conti per il danno erariale commisurato al mancato vantaggio legato ai maggiori ribassi che certamente si sarebbero potuti realizzare attuando procedure di gara improntate a maggiore trasparenza e correttezza.

Infine, l'analisi circoscritta alla fase di esecuzione degli interventi ha evidenziato il frequente ricorso a prolungate sospensioni dei lavori in contrasto con l'esigenza che aveva determinato un affidamento diretto motivato dall'imperiosa urgenza di eseguire i lavori stessi; tuttavia, i lavori sono risultati ultimati senza che sia emerso contenzioso dalla loro esecuzione.

Una seconda linea d'intervento è stata attivata in seguito alle segnalazioni pervenute da parte degli operatori del mercato, pubblici e privati, distribuiti su tutto il territorio nazionale ed ha comportato l'adozione di specifici atti di deliberazione nonchè determinazioni a valenza e portata generale.

Indagini ispettive
puntuali ...

Le richieste di intervento pervenute all'Autorità nel 2005 da parte degli operatori del mercato hanno riguardato:

- 1.420 comunicazioni ed istanze, segnalazioni ed esposti relativi a specifiche fattispecie di affidamento ed esecuzione di lavori pubblici e di attività professionali ad essi connesse;
- 1.542 quesiti e dubbi interpretativi relativi al complesso dettato normativo che regola la materia;
- 82 segnalazioni inviate da stazioni appaltanti in tema di mancata documentazione dei requisiti dei concorrenti, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro;
- 1.246 segnalazioni riguardanti annotazioni da inserire nel Casellario informatico, ai sensi dell'articolo 75 del D.P.R. n. 554/1999.

Il 70% circa degli esposti ha riguardato il procedimento inerente l'affidamento e l'esecuzione dei lavori; il rimanente 30% circa il procedimento di affidamento di servizi di architettura e ingegneria (progettazione, direzione dei lavori, coordinamento per la sicurezza etc.).

In relazione all'attività istruttoria attivata, 784 casi hanno comportato una specifica pronuncia dell'Autorità, mentre i rimanenti, a seguito delle indagini esperite, sono stati archiviati.

Per la maggioranza delle questioni prospettate la pronuncia dell'Autorità è stata adottata mediante deliberazione del Consiglio; nei casi, invece, in cui la segnalazione coinvolgeva una problematica di carattere generale che richiedeva la necessità di un intervento chiarificatore, l'Autorità ha provveduto ad emanare specifiche determinazioni.

Per le questioni caratterizzate da una maggiore complessità e delicatezza sono state attivate specifiche indagini ispettive *in loco* che hanno comportato una breve dilatazione dei tempi di trattazione finalizzata comunque alla definizione compiuta della questione.

Da una comparazione dei dati relativi alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non emergono significative differenze rispetto alle situazioni riscontrate negli anni passati. In sostanza, resta confermata una prevalenza di richieste da parte di soggetti - sia privati sia pubblici - che operano nel Mezzogiorno, rispetto ai soggetti che operano nel Centro-nord.

Come per gli anni precedenti, i Comuni (nei confronti del cui operato sono state indirizzate all'Autorità 740 richieste di intervento) rappresentano la tipologia di stazioni appaltanti maggiormente interessate dalle segnalazioni, in netta prevalenza rispetto agli altri enti committenti (Amministrazioni dello Stato, Regioni, Province, Concessionari di opere pubbliche etc.). Le segnalazioni provenienti dai soggetti privati e dalle imprese presentano, in via generale, la stessa distribuzione territoriale di quelle dei soggetti pubblici. Va però tenuto presente che tra le richieste provenienti dal Centro Italia sono annoverate in numero significativo quelle di Enti ed Amministrazioni aventi sede centrale a Roma, ma rappresentative di interessi diffusi sull'intero territorio nazionale.

Ulteriori richieste hanno riguardato la materia della qualificazione delle imprese, con particolare riguardo ai consorzi stabili ed alle altre forme consortili. Molte richieste di parere, inoltre, hanno avuto ad oggetto le problematiche afferenti lo svolgimento delle procedure di gara con particolare riguardo al calcolo della soglia di anomalia, alla documentazione di gara per la dimostrazione dei requisiti dichiarati ed alle modalità di presentazione delle dichiarazioni sostitutive.

L'eterogeneità delle problematiche prospettate dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo a esiti istruttori differenti.

Per quanto concerne le questioni esaminate in conseguenza di segnalazioni e di esposti nei quali sono state indicate presunte irregolarità nelle procedure di affidamento di incarichi di progettazione e attività connesse e nelle procedure di aggiudicazione e di esecuzione di lavori pubblici, circa il 10% di esse è stato archiviato in sede di pre-istruttoria riguardando procedure per le quali le Procure competenti erano già state investite della questione ovvero procedure che l'Autorità ha ritenuto conformi a legge.

Una parte delle segnalazioni pervenute (21% circa) non è stata presa in considerazione in quanto inviata da soggetti privi di interesse o in forma anonima o poichè riguardava segnalazioni concernenti appalti di forniture o di servizi diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria, nei cui confronti l'Autorità era, all'epoca, sprovvista di competenza.

Negli altri casi (57% circa), le segnalazioni sono state definite con rilievi in quanto si sono riscontrati la non conformità dell'operato della stazione appaltante al dettato normativo ovvero il mancato rispetto dei principi generali di efficienza, efficacia e trasparenza dell'operato della pubblica amministrazione o della libera concorrenza tra gli operatori. In tutti questi casi, si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la specifica violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare; contestualmente, la stazione appaltante è stata invitata - a seconda dei casi - a riformulare il bando contenente le clausole illegittime, a provvedere ad una nuova aggiudicazione e

comunque a valutare la possibilità di adottare un provvedimento di autotutela nel senso di annullamento o modifica delle determinazioni precedentemente assunte ed oggetto di rilievo da parte dell'Autorità.

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario (6% circa dei procedimenti esaminati), è stata disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla competente Procura regionale della Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge quadro.

Nei casi di definizione con rilievi, è stata anche trasmessa la delibera dell'Autorità agli organi di governo e di controllo interno delle amministrazioni appaltanti, affinché questi potessero adottare le opportune misure per correggere l'operato dei dirigenti degli enti stessi e per monitorare il successivo adempimento in senso conforme ai rilievi mossi dall'Autorità.

Quando le irregolarità riscontrate hanno assunto rilevanza penale (6% circa dei procedimenti esaminati), l'Autorità ha inoltre trasmesso gli atti e i rilievi alle competenti Procure della Repubblica.

In alcuni casi, infine, allo scopo di verificare la fondatezza delle irregolarità denunciate - in particolare allo scopo di accertare la composizione delle società che hanno partecipato a gare pubbliche relativamente al profilo del collegamento e del controllo tra le stesse - si è provveduto a richiedere la collaborazione della Guardia di Finanza oppure sono state effettuate apposite ispezioni *in loco*.

Nel corso dell'anno 2005, compatibilmente con le disponibilità finanziarie stanziata in bilancio, sono state svolte ispezioni necessarie a verificare sul posto la regolarità delle procedure tecnico-amministrative adottate dalle stazioni appaltanti. Dette ispezioni non si sono peraltro limitate ad approfondire gli aspetti procedurali, ma hanno inteso effettuare un esame ad ampio raggio dello stato dell'opera sottoposta ad indagine.

Alcune indagini ispettive hanno riguardato la prosecuzione di indagini già avviate negli anni precedenti e proseguite nel corso del 2005; altre, invece, sono state avviate *ex novo*. Alcune di esse, che di seguito si riportano, si sono caratterizzate per la rilevanza dell'opera sottoposta ad indagine ovvero per la complessità delle questioni trattate: