

La numerosità dei soggetti classificati e l'importanza delle attività da essi espletate richiede un controllo costante della spesa sugli appalti pubblici e ciò anche in relazione alle novità introdotte dal d.lgs. n. 267/2000, che prevede la costituzione, da parte di soggetti pubblici, di società per azioni senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria con la scelta del socio privato mediante procedure ad evidenza pubblica. E' infatti la presenza del socio privato che assume particolare rilievo negli affidamenti cosiddetti *in house* anche con riferimento alle recenti sentenze della Corte di Giustizia Europea in relazione al fatto che il socio privato di una società mista pubblico-privata che esegue appalti pubblici, si trova in una situazione di privilegio rispetto ai rimanenti operatori presenti sul mercato, in palese violazione degli artt. 43 e 49 del trattato CE sui principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza.

Le elaborazioni effettuate non hanno riguardato né l'ANAS S.p.A. né le Società del gruppo Ferrovie dello Stato che, pur rientrando tra i soggetti di cui all'art. 2, comma 2, lett. b) della legge n. 109/1994 e s.m.i. affidano gli appalti mediante le procedure stabilite dalla legge quadro sui lavori pubblici o con le procedure di cui al d.lgs. n. 158/1995 (settori esclusi).

Tra i concessionari di lavori pubblici oggetto dell'indagine condotta il fenomeno dei lavori affidati a imprese proprie o controllate assume particolare rilevanza soltanto nei concessionari autostradali. Infatti, è stato rilevato un solo caso di affidamento a imprese proprie o controllate nei concessionari differenti da quelli autostradali. Per quanto riguarda questi ultimi, 15 società su 26 hanno affidato lavori ad imprese proprie o controllate nel periodo 1999-2005. Di queste, 10 hanno superato il limite percentuale del 60% previsto dalla Legge Merloni in uno o più anni. In molti casi l'affidamento è stato del 100%.

Gli affidamenti a imprese proprie o controllate pongono una questione sulla problematica della libera concorrenza nel settore degli appalti pubblici.

La possibilità che un concessionario possa eseguire i lavori oggetto della concessione direttamente o tramite imprese controllate è prevista

dalla legge che stabilisce anche l'obbligo di appaltare a imprese terze parte dei lavori per favorire anche le imprese del luogo dove vengono realizzate le opere.

In un contesto in cui la concessione è stata affidata mediante procedura ad evidenza pubblica, la circostanza dell'esecuzione in proprio o tramite controllate non comporta una sostanziale turbativa della libera concorrenza essendo stata quest'ultima garantita a monte.

Nel caso, invece, di affidamenti a trattativa privata (o con apposite leggi) di concessioni di lavori pubblici, l'esecuzione dei lavori da parte di imprese proprie o controllate comporta una turbativa della libera concorrenza: il lavoro viene realizzato in assenza di qualsiasi procedura ad evidenza pubblica sia a monte che a valle. In tali circostanze, le imprese controllate dal Concessionario si trovano in una situazione di privilegio rispetto alle rimanenti presenti nel mercato in palese violazione dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione e di trasparenza; di fatto, si pone una vera e propria barriera all'ingresso di imprese terze.

Il fenomeno assume rilevanza poi in relazione all'elevato valore degli importi dei lavori eseguiti in tale contesto.

La *tabella 2.9* evidenzia per le concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica, l'importo complessivo dei lavori effettuati nonché l'importo di quelli eseguiti da parte delle imprese controllate.

Tabella 2.9 – Concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica

Concessioni affidate senza procedure ad evidenza pubblica		
Importo totale lavori eseguiti dai concessionari (€)	Lavori affidati ad imprese proprie o controllate	
	Importo (€)	%
8.406.712.384,64	2.612.869.913,06	31,08

Come si evince dalla tabella, i lavori affidati ad imprese proprie o controllate ammontano ad € 2.612.869.913,06 per una percentuale del 31,08%.

Tenuto conto che detti lavori sono realizzati da un numero limitato di imprese (14), il fenomeno assume maggiore rilievo.

In sostanza, poche imprese hanno il privilegio di realizzare una considerevole fetta di mercato di lavori pubblici in assenza di libera concorrenza.

Il fenomeno diventa più rilevante con riferimento alle concessioni autostradali, come si vede dalla *tabella 2.10*.

Tabella 2.10 – Concessioni autostradali

Concessioni Autostradali		
Importo totale lavori	Lavori affidati ad imprese proprie o controllate	
	Importo	%
€ 7.541.045.429,67	€ 2.561.550.714,99	33,97

In tale settore le attuali partecipazioni societarie sono caratterizzate dalla partecipazione della Società Autostrade S.p.A. nelle seguenti concessioni:

- Autostrade per l'Italia S.p.A. (100%)
- Autostrade Meridionali S.p.A. (58,95%)
- Tangenziale di Napoli S.p.A. (100%)
- Autostrada Torino-Savona S.p.A. (98,98%)
- Società Autostrada Tirrenica S.p.A. (93,24%)
- Società Italiana per il traforo del Monte Bianco (51%).

Inoltre, Società Italiana per il traforo del Monte Bianco detiene il 58% della Società Raccordo Autostradale della Valle d'Aosta S.p.A..

La percentuale di concessionarie autostradali controllate da Società Autostrade è del 28% (7 su 25).

La lunghezza della rete gestita dalla Società Autostrade è di 3.408,1 Km di cui 2.854,6 Km di competenza della capogruppo Autostrade per l'Italia e 553,5 chilometri di competenza delle 6 società controllate.

Su una lunghezza complessiva della rete gestita in concessione di Km 5.637,1, Società Autostrade ne controlla il 60,45%.

Per quanto riguarda i lavori eseguiti, Società Autostrade e concessionarie controllate hanno espletato appalti per un importo complessivo di € 4.074.755.241,85 su un totale di € 7.541.045.429,67, per una

percentuale del 54,03%, emergendo una sostanziale situazione dominante da parte della Società Autostrade S.p.A.

L'indagine sulle concessioni assentite alla data del 30 Giugno 2002 ha evidenziato numerose problematiche che richiedono una particolare attenzione da parte dell'Autorità in relazione agli importi rilevanti dei lavori che vengono realizzati nell'ambito delle concessioni di lavori pubblici e dalla prevalenza del settore autostradale rispetto alla totalità delle concessioni.

Sebbene le norme emanate nell'ultimo decennio siano state indirizzate al miglioramento della libera concorrenza e alla trasparenza degli appalti, il settore delle concessioni di lavori pubblici non risulta connotato da questi principi; infatti, soltanto il 20% delle concessioni risulta affidato con procedure concorsuali.

I dati raccolti e le analisi di settore indicano che nei prossimi 10 anni gli investimenti nel settore autostradale ammonteranno a circa € 10 miliardi. Di questi lavori, € 6 miliardi potrebbero essere realizzati da soggetti controllati dai concessionari in assenza di concorrenza tra le imprese.

Appare infine utile rilevare quanto emerso nel corso delle indagini condotte atteso che non sono state pienamente attuate le opere infrastrutturali previste nelle convenzioni concessorie. Tuttavia, a fronte di tali inadempienze, le società concessionarie hanno spesso riposizionato periodicamente gli obblighi contrattuali con aumento degli oneri a carico dell'ANAS titolare delle concessioni, trasferendo di fatto i propri rischi imprenditoriali sulle pubbliche finanze.

E' da aggiungere inoltre come la vigilanza dell'ANAS sulle società concessionarie non sempre ha dato i risultati attesi.

Da tutto quanto esposto emerge l'esigenza di porre ulteriore attenzione sulle problematiche emerse con particolare riferimento alla libera concorrenza tra gli operatori.

I risultati dell'indagine riportata sono stati oggetto di apposita segnalazione al Governo ed al Parlamento nonché ai Ministri competenti.

Lo strumento del *project financing* ha riscosso, dopo le prime incertezze applicative, un interesse via via crescente, testimoniato dal numero sempre in aumento di procedure avviate (74 bandi pubblicati nel corso dell'anno 2004 e 137 nell'anno 2005, con un incremento percentuale quindi dell'85%). Nella *tabella 2.11* sono riportati il numero di bandi e l'importo complessivo delle opere oggetto di *project financing* suddiviso per tipologia.

Fenomeni
emergenti.
Lo strumento del
project financing
per la
realizzazione
dei lavori pubblici

Tabella 2.11 – Opere oggetto di *project financing*

Tipologia di opere	Numero	Importo totale
Cimiteri	34	€ 149.899.344,64
Parcheggi	32	€ 249.580.251,69
Strutture sportive	24	€ 96.507.602,14
Reti gas	11	€ 55.250.655,50
Riqualificazione Urbana	9	€ 35.220.689,90
Ospedali	6	€ 256.633.036,66
Rete idrica e fognature e impianti depurazione	4	€ 28.954.333,75
Mercati	4	€ 39.335.833,00
Impianti trattamento rifiuti	3	€ 49.882.347,85
Illuminazione pubblica	2	€ 7.589.981,87
Tranvie	1	€ 252.494.462,00
Porti	1	€ 2.200.000,00
Altro	6	€ 215.708.109,03
Totale	137	€ 1.439.256.648,03

In tema di *project financing* l'Autorità ha svolto in questi anni un ruolo propositivo nel delineare regole e procedure attraverso l'emanazione di 6 atti di determinazione, 4 atti di regolazione e 11 deliberazioni. Le fattispecie oggetto di intervento sono emerse in seguito all'analisi condotta dall'Autorità con riferimento a singole procedure di *project financing* oggetto di attività ispettiva.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire indicazioni circa gli elementi indispensabili contenuti nei bandi di gara, la tempistica di pubblicazione dell'avviso di *project* ed i termini per la presentazione delle proposte e le procedure di scelta del contraente che le stazioni appaltanti devono seguire.

In merito ai procedimenti di *project* in corso, ma iniziati con la pubblicazione del bando prima dell'entrata in vigore della legge n.

166/2002 (che ha apportato modifiche alla legge n. 109/1994), sono state fornite indicazioni alle stazioni appaltanti sulle norme da applicare nella fattispecie stabilendo che l'unitarietà del procedimento, sebbene distinto in due sottofasi, comporta l'immodificabilità delle regole poste fino al provvedimento conclusivo dell'aggiudicazione.

Inoltre, l'intervento dell'Autorità ha riguardato i seguenti aspetti:

- la modifica della compagine sociale del promotore è consentita sino all'inizio della procedura negoziata con i soggetti (o con il soggetto) selezionati nella gara preliminare;
- l'ambito di applicazione dell'istituto di finanza di progetto in relazione ai diversi settori degli appalti pubblici, classici e speciali, è consentito sia quando i soggetti operanti nel settore di cui al d.lgs. n. 158/1995 attuano interventi ai sensi della legge n. 109/1994 e successive modificazioni sia quando attuano interventi ricadenti nel citato decreto legislativo;
- circa le modifiche alla proposta del promotore da parte della stazione appaltante, l'Autorità ha chiarito che la previsione della norma in ordine alla irrevocabilità della proposta stessa, qualora non vi siano altre offerte nella gara, vada intesa nel senso che, prima di indire la gara, l'amministrazione deve acquisire il consenso alle eventuali variazioni che intende apportare.

Infine, in merito al piano economico finanziario e all'asseverazione da parte dell'istituto bancario, l'Autorità ha chiarito che la rilevanza pubblicistica dell'asseverazione non deve intendersi come attribuzione al sistema bancario di una nuova e differente posizione giuridica, in quanto essa rimane una situazione di diritto privato afferente ad un rapporto giuridico tra privati (istituto di credito e soggetto promotore). L'attività dell'istituto di credito riveste una particolare importanza per la pubblica amministrazione in quanto quest'ultima trova, nell'attestazione professionalmente qualificata che l'istituto di credito rilascia circa la correttezza del piano e la congruità degli elementi che lo compongono sotto il profilo economico-finanziario, un supporto nelle sue autonome valutazioni. In ragione di ciò, la pubblica amministrazione può richiedere integrazioni all'asseverazione qualora, in relazione alla tipologia del

progetto ravvisi la necessità di una valutazione ulteriore su particolari elementi.

In sintesi, l'istituto del *project financing* riveste un sempre maggiore interesse da parte dei soggetti privati testimoniato dal crescente numero di opere realizzate negli ultimi anni nonché dall'elevato numero di problematiche che l'Autorità è stata chiamata a dirimere nell'applicazione della normativa vigente.

L'importanza dello strumento è testimoniato altresì dalle modifiche apportate con legge n. 166 del 1° agosto 2002 all'originario istituto; le modifiche introdotte, tra l'altro, hanno interessato l'aspetto non irrilevante del contributo pubblico per la realizzazione dell'opera. Infatti, con la modifica apportata all'istituto della concessione di cui all'art. 19 della legge n. 109/1994 e s.m.i. riguardante l'eliminazione della percentuale massima del contributo erogabile dalle stazioni appaltanti, originariamente fissato nella misura del 50%, l'istituto del *project financing* ha avuto un ulteriore impulso. Tale novella tuttavia formerà oggetto di analisi in relazione all'individuazione del rischio dell'appaltatore che caratterizza il procedimento di *project financing* qualora il contributo erogato dal soggetto pubblico copra la quasi totalità delle opere.

d) L'attività sanzionatoria

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

- a. rifiuto od omissione, senza giustificato motivo, da parte dei soggetti di cui all'art. 2, comma 2, della legge n. 109/1994 e s.m.i. e dei soggetti di cui all'art. 2, comma 1, lett. i) del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i. di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità, ovvero produzione di elementi non veritieri da parte dei soggetti indicati dall'articolo 4, commi 6 e 17, della legge quadro;
- b. mancata prova del possesso dei necessari requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, da parte delle

imprese sorteggiate in sede di gara per appalti di lavori e da parte dei concorrenti a gare per l'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 *quater*, della legge quadro; in tali casi, l'atto introduttivo del procedimento è la segnalazione del fatto all'Autorità cui per legge sono tenute le stazioni appaltanti.

**Procedimenti
sanzionatori**

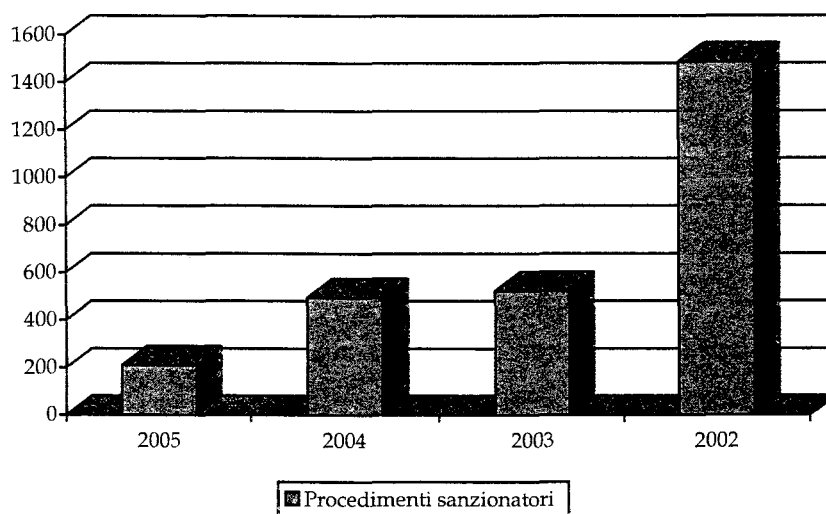
Nella *tabella 2.12* viene indicato il numero dei procedimenti attivati nell'anno 2005, a seguito di segnalazione delle fattispecie di cui ai punti *sub a)* e *sub b)*.

Tabella 2.12 – Numero dei procedimenti attivati nell'anno 2005

Procedimenti sanzionatori	Istruiti nel 2005	Archiviati senza audizione	Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione	
			Archiviazione	Sanzione
Ex art. 4, commi 6 e 17, legge quadro	111	2	25	84
Ex art. 10, c. 1 <i>quater</i> , legge quadro	100	21	24	55

Nel corso dell'anno 2005 risultano attivati nel complesso 211 procedimenti sanzionatori che, come mostrato nella *figura 2.3*, sono di numero inferiore rispetto ai procedimenti attivati negli anni precedenti, circostanza che evidenzia una maggiore puntualità ad adempiere da parte degli operatori del mercato dei lavori pubblici.

Figura 2.3 – Numero dei procedimenti attivati nell'anno 2005



Per quanto attiene la violazione di cui all'art. 4, commi 6 e 17, della legge quadro, i soggetti che hanno interessato l'Autorità ai fini dell'attivazione dei procedimenti sanzionatori nei confronti delle stazioni appaltanti, sono stati principalmente gli Osservatori regionali della Regione Campania e della Regione Marche.

Altre segnalazioni sono pervenute da parte degli uffici dell'Autorità, con particolare riferimento agli uffici preposti alla vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese ed agli uffici preposti alla vigilanza sull'ordinamento dei lavori pubblici.

In ordine alle violazioni di cui all'art. 10, comma 1 *quater*, della legge quadro, i soggetti che hanno segnalato all'Autorità le inadempienze riscontrate nei confronti delle imprese sono stati principalmente amministrazioni comunali, Ministero della Difesa, ANAS, RFI; altre segnalazioni in numero non particolarmente rilevante sono pervenute da parte di Comunità montane e Consorzi.

In relazione, invece, alla divisione territoriale, le inadempienze segnalate hanno interessato principalmente le Regioni Campania, Sicilia e Lazio; altre invece hanno interessato, anche se in numero non particolarmente rilevante, le regioni Liguria, Veneto, Abruzzo, Emilia Romagna e Piemonte.

I procedimenti sanzionatori del primo tipo, (*ex art. 4, commi 6 e 17, della legge quadro*) decisi nell'anno 2005, sono stati attivati in seguito:

- a. al 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;
- b. all'omissione dei dati informativi sugli appalti aggiudicati e non ancora conclusi da fornire all'Osservatorio entro i termini prescritti dalla stessa norma;
- c. alla mancata ottemperanza da parte delle S.O.A. alle indicazioni dell'Autorità in ordine alle richieste di revoche delle attestazioni nonché alla mancata risposta a richieste di informazioni da parte

dell'Autorità o allorché l'Autorità ha accertato la non veridicità delle informazioni fornite dalle medesime S.O.A.

I procedimenti sanzionatori del secondo tipo, (*ex art. 10, comma 1 quater*, della legge quadro), sono stati attivati in seguito:

- a. alla non conforme dichiarazione e dimostrazione da parte delle imprese del possesso dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa di cui all'art. 10, comma 1 *quater*, o di irregolarità nella utilizzazione degli attestati di qualificazione;
- b. ai ritardi da parte delle imprese nella presentazione della documentazione dimostrativa del possesso dei requisiti di ordine speciale autodichiarati in sede di presentazione dell'offerta.

Esiste poi un significativo numero di inadempienze relative alla violazione degli obblighi di veridicità delle dichiarazioni che ha comportato, di conseguenza, l'iscrizione di apposite annotazioni riguardanti la specifica violazione dell'impresa nel Casellario informatico dell'Osservatorio.

Per tale ultima fattispecie, su 55 procedimenti conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 25 casi è stata accertata la falsità nelle dichiarazioni e pertanto si è proceduto all'iscrizione di apposita annotazione nel Casellario informatico.

Assume interesse esaminare, in relazione alle motivazioni che hanno attivato il procedimento sanzionatorio, le giustificazioni fornite dai soggetti interessati cui è stata formulata la contestazione circa l'omissione.

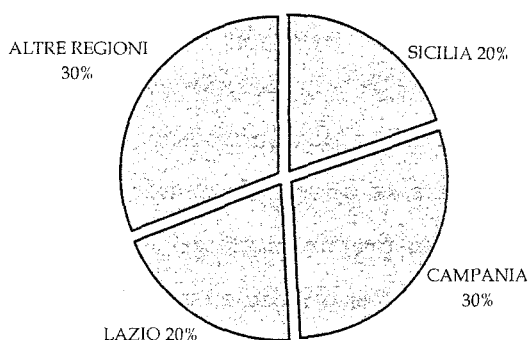
Per darne una chiave di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare tali giustificazioni nelle sotto elencate macro-aree di riferimento:

- carenza di organico degli Uffici tecnici comunali deputati a riscontrare le richieste dei dati;
- attribuzione ad altri soggetti (non a quello cui correttamente questa Autorità ha contestato l'inadempimento) della competenza a riscontrare la richiesta dei dati;

- giustificazioni legate ad assenza per malattia o congedo del responsabile del procedimento;
- negazione da parte dei soggetti responsabili dell'avvenuta ricezione della richiesta da parte dell'Autorità o di altri uffici competenti, nonostante l'accertata notifica degli atti all'interessato;
- tardiva acquisizione della richiesta effettuata dall'Autorità a causa della lentezza nella gestione degli uffici protocollo delle amministrazioni interessate ovvero per disguidi interni agli uffici, relativamente all'assegnazione della posta;
- scarsa dimestichezza con gli strumenti informatici e con i *software* da adottare per la trasmissione *on-line* delle schede;
- convinzione di non essere soggetti tenuti all'applicazione della specifica norma (ad esempio aver considerato la realizzazione di un lavoro pubblico, un servizio o una fornitura).

Relativamente alle sanzioni applicate, con riferimento all'art. 10, comma 1 *quater*, risulta che i soggetti sanzionati (imprese), risiedono principalmente in Campania (30%), Sicilia e Lazio (figura 2.4). Sanzioni applicate

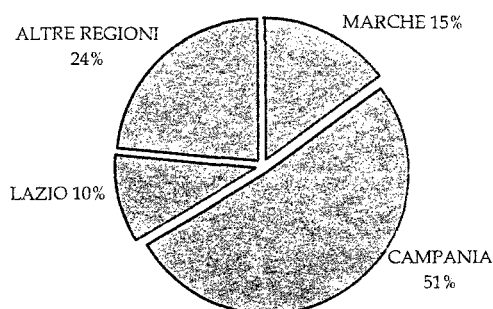
Figura 2.4 - Distribuzione grafica delle imprese sanzionate
Esito istruttorio di 100 procedimenti ex art.10, comma 1-*quater*



Anche con riferimento alle violazioni di cui all'art. 4 commi 6 e 17, risulta che i soggetti sanzionati risiedono principalmente nella regione

Campania (51%); tuttavia a seguire si riscontrano le regioni Marche e Lazio (figura 2.5).

*Figura 2.5 - Distribuzione geografica dei soggetti sanzionati
Esito istruttorio di 104 procedimenti ex art.4, comma 6, 7 e 17*



In relazione alla commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, ai fini di uniformità di metodo, per i procedimenti del primo tipo (*ex art. 4, commi 6 e 17, della legge quadro*) sono state considerate due variabili: l'importo a base d'asta e la tipologia di infrazione commessa. Inoltre, in presenza di più procedimenti nei confronti di un'unica stazione appaltante, si è provveduto all'applicazione dell'articolo 8 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, 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 dimensioni maggiori, 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, nella persona del rappresentante *pro-tempore*, qualora quest'ultimo non abbia indicato altro soggetto che nell'ambito dell'organizzazione dell'ente, del quale egli è rappresentante, possa aver ritenuto responsabile.

Per i procedimenti del secondo tipo (*ex art. 10, comma 1 quater*, legge quadro) ai fini della 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 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.

L'importo totale delle sanzioni applicate nell'anno 2005, con riferimento alla totalità dei provvedimenti sanzionatori depositati nello stesso anno (alcuni provvedimenti sono stati emessi nell'anno 2004 anche se sono stati depositati nel corso dell'anno 2005), ammonta a € 277.000,00.

**Importo delle
sanzioni**

Il totale delle sanzioni riscosse, alla data del 31 gennaio 2006 è pari a € 90.200,00; mentre, risultano iscritte a ruolo sanzioni corrispondenti ad un importo di € 164.300,00.

Occorre precisare che in due casi è stato emesso un provvedimento di revoca della sanzione applicata sussistendo circostanze in fatto ed in diritto idonee a giustificare i comportamenti precedentemente sanzionati.

L'inserimento
di annotazioni
nel Casellario
informatico

L'individuazione dell'effettiva ricorrenza delle condizioni per l'inserimento di annotazioni nel Casellario informatico è demandata ad apposito Ufficio per la verifica dei requisiti delle imprese (denominato Ufficio VERI).

Tale tipo di procedimento è stato impropriamente definito sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'art. 75 del D.P.R. n. 554/1999, novellato dal D.P.R. n. 412/2000, e i compiti propri dell'Autorità (legge n. 109/1994 - D.P.R. n. 554/1999 - D.P.R. n. 34/2000), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi e prevede soltanto il compito di registrare nel "Casellario informatico delle imprese qualificate", attraverso l'Osservatorio per i lavori pubblici, le cause ostative *ex art. 75* che inducono le stazioni appaltanti ad adottare provvedimenti di esclusione dalle gare di proprio interesse ed 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 ed al fine di darne pubblicità sull'intero territorio nazionale e quindi del più ampio rispetto dei principi di affidabilità dell'imprenditore, nonché della correttezza e della libera concorrenza dei partecipanti a procedure concorsuali (basate sui principi dell'evidenza pubblica).

Pertanto, il provvedimento dell'Autorità, adottato a conclusione del suddetto procedimento, ha natura dichiarativa e non costitutiva, conformemente all'orientamento assunto dal T.A.R. Lazio con la pronuncia n. 7061 del 28 maggio 2003 e seguenti.

Va sottolineata la finalità di dette annotazioni intesa a mettere a disposizione delle stazioni appaltanti un insieme di dati indispensabili per individuare le imprese nei cui confronti sussistono cause di esclusione dalle procedure di affidamento di lavori pubblici creando così un sorta di "*black list*" delle stesse.

Analogo discorso è da farsi con riferimento all'attività di attestazione delle imprese da parte delle S.O.A. in relazione alla

verifica dei requisiti d'ordine generale di cui all'art. 17 del D.P.R. n. 34/2000 e s.m.i.

Da una disamina della normativa di riferimento, è possibile individuare alcune tipologie di segnalazioni pervenute all'Autorità ai fini dell'inserimento di fatti di rilievo nel Casellario informatico.

Tipologia di
annotazioni

Vanno evidenziate in primo luogo le segnalazioni conseguenti ad esclusione da gare per il mancato possesso dei requisiti generali prescritti dall'art. 75, comma 1, del D.P.R. n. 554/1999 per la partecipazione alla stessa (liquidazione ovvero fallimento/altre procedure concorsuali, misure di prevenzione di cui all'art. 3 della legge n. 1423/1956, sentenza di condanna passata in giudicato a carico dell'imprenditore singolo ovvero di soggetti rivestenti cariche di rappresentanza in seno alla società, violazione del divieto di intestazione fiduciaria, gravi infrazioni in materia di sicurezza e di altri obblighi derivanti da rapporti di lavoro, grave negligenza o malafede nell'esecuzione dei lavori, gravi irregolarità nel pagamento di imposte e tasse, false dichiarazioni in ordine ai requisiti per la partecipazione a gare rese nell'anno antecedente la pubblicazione del nuovo bando di gara). Vi sono, inoltre, le esclusioni conseguenti a fenomeni che incidono sulla *par condicio* dei concorrenti e sulla trasparenza della procedura di gara, quali ad esempio il "collegamento sostanziale"/controllo tra le imprese e la contraffazione di polizze assicurative. Vanno, quindi, ricordate le segnalazioni relative ad anomalie riscontrate in corso di esecuzione dei lavori, quali il subappalto non autorizzato, la risoluzione del contratto per inadempimento, le irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori e così via. Di diversa tipologia sono poi le segnalazioni relative a circostanze che *ex se* devono essere annotate nel Casellario informatico ai sensi di quanto prescritto dall'art. 27 del D.P.R. n. 34/2000 (sentenze di condanna passate in giudicato, anche se pateggiate relative a reati contro la pubblica amministrazione, l'ordine pubblico, la fede pubblica o il patrimonio, stato di liquidazione/fallimento/altre procedure concorsuali pendenti...).

Da ultimo, vanno ricordate tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del Casellario (art. 27, comma 2, lett. t) del D.P.R. n. 34/2000 quali, ad esempio, il rifiuto immotivato della consegna dei lavori).

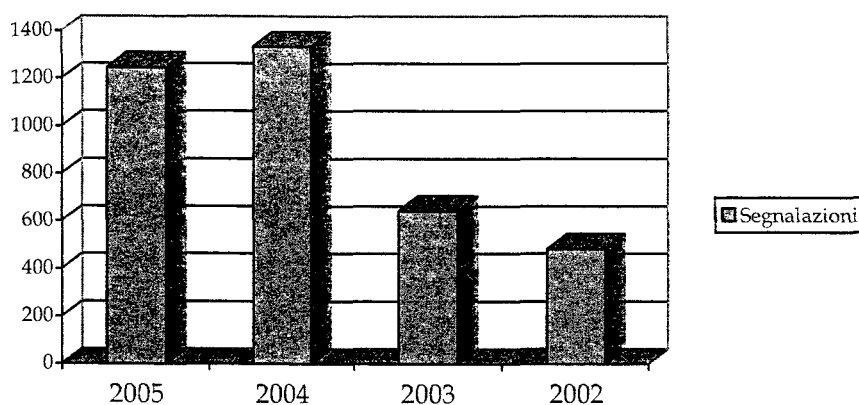
In aggiunta a quanto sopra, nel Casellario vengono inserite le notizie relative a segnalazioni afferenti la mancata dimostrazione dei requisiti di carattere speciale e la conseguente eventuale sanzione irrogata dall'Autorità in applicazione dell'art.10, comma 1 *quater*, della legge n. 109/1994.

A ciascuna delle suddette ipotesi, eccezion fatta per quelle relative a risoluzioni contrattuali, può essere accompagnata la mancata veridicità delle dichiarazioni rilasciate dall'impresa.

Segnalazioni

Nel corso dell'anno 2005 risultano pervenute nel complesso 1.246 segnalazioni quasi in linea con quelle pervenute nel 2004 e comunque superiori a quelle pervenute negli anni 2002 e 2003, come mostrato nel figura 2.6.

Figura 2.6 – Numero di segnalazioni pervenute all'Autorità



Di queste, l'1,5% sono pervenute da amministrazioni dello Stato, il 3,2% da Regioni, il 14,2% da Province, il 47% da Comuni, il 15% da Enti pubblici, lo 0,6% da società miste, l'1,3% da concessionari di lavori pubblici, il 6,6% da privati e il 10,6% da altre tipologie di enti committenti. In relazione, invece, alla divisione territoriale, la regione da cui sono pervenute in assoluto il maggior numero di segnalazioni è la Lombardia (24%), seguita dalla Sicilia