

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 sindaco *pro-tempore*, qualora quest'ultimo non abbia indicato altro soggetto che nell'ambito dell'organizzazione dell'ente, del quale egli è rappresentante legale, possa aver ritenuto responsabile.

Per questa tipologia di violazione normativa (articolo 6, comma 9 ed articolo 7 comma 8 del D.Lgs. n. 163/06) risulta che i soggetti sanzionati risiedono principalmente nella regione Puglia, seguono le regioni Marche e Calabria.

In ordine invece alle violazioni di cui all'articolo 48, comma 1, del D.Lgs. n. 163/06, i soggetti che hanno segnalato all'Autorità le inadempienze riscontrate nei confronti delle imprese sono stati principalmente le Amministrazioni Comunali; altre segnalazioni in numero non particolarmente rilevante sono pervenute da parte di Comunità montane, Province, ASL ed Università.

Con riferimento alla divisione territoriale, le inadempienze segnalate relativamente a tali violazioni hanno interessato principalmente le Regioni Campania, Lombardia, Puglia e Sicilia; altre invece hanno interessato, anche se in numero non particolarmente rilevante, le Regioni Veneto, Abruzzo, Sardegna ed Emilia Romagna.

Sanzioni
applicate e
loro importo

Ne consegue che relativamente alle sanzioni applicate, i soggetti sanzionati (imprese), risiedono principalmente in Campania, Lombardia e Puglia.

Ai fini della commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità,

per questa tipologia di violazione normativa, (articolo 48 comma 1 del D.Lgs. n. 163/06) 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 e della non facile interpretazione della disciplina in materia di qualificazione.

In definitiva, l'importo totale delle sanzioni applicate nell'anno 2006, con riferimento alla totalità dei provvedimenti sanzionatori adottati ammonta a € 275.250,00.

Più specificatamente:

- in riferimento ai procedimenti di cui al punto *sub a)*, si pone in evidenza che, di questi, ben 120 procedimenti sanzionatori sono stati attivati nei confronti di società di ingegneria, che si sono rese inadempienti per quanto concerne le comunicazioni da fare all'Osservatorio dei contratti pubblici, ai sensi degli artt. 53 e 54 del D.P.R. n. 554/99. L'importo complessivo delle sanzioni comminate ai soggetti inadempienti è stato pari ad € 143.050,00;
- in riferimento ai procedimenti di cui al punto *sub b)*, n. 16 procedimenti sono stati definiti con l'applicazione della sola sanzione pecuniaria, i rimanenti 16 procedimenti, come già precedentemente specificato, sono stati invece definiti con provvedimenti che hanno riguardato anche l'inserimento del soggetto inadempiente nel Casellario informatico delle imprese, in quanto è stata accertata la falsità nelle dichiarazioni rese in sede di gara. Detto provvedimento ha comportato, per i soggetti inadempienti, la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione

alle procedure di affidamento, ai sensi dell'articolo 48 comma 1 del D.Lgs. n. 163/06. L'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie irrogate è stato pari ad € 132.200,00.

L'importo delle sanzioni applicate dall'Autorità viene versato in favore del Ministero del Tesoro, in conto entrate - capo VIII - capitolo n. 2301.

L'inserimento
di annotazioni
nel Casellario

Come è già stato illustrato altre volte, l'individuazione dell'effettiva ricorrenza delle condizioni per l'inserimento di annotazioni nel Casellario informatico è demandata ad un procedimento impropriamente definito sanzionatorio, tenuto conto che l'attuale quadro normativo, inerente le cause di esclusione previste dall'articolo 38 del D.Lgs. n. 163/06, ed i compiti propri dell'Autorità (articolo 6 del D.Lgs. n. 163/06 - D.P.R. n. 34/00), non conferisce potere sanzionatorio all'Autorità riguardo a tale ipotesi e prevede soltanto il compito di registrare nel "Casellario informatico delle imprese qualificate" le cause ostative *ex* articolo 38 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: 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).

Va ancora una volta 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 dei contratti pubblici.

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 di cui all'articolo 17 del D.P.R. n. 34/00 e s.m.i.

Da una disamina della normativa di riferimento è possibile individuare una tipologia 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'articolo 38, comma 1 del D.Lgs. n. 163/06, per la partecipazione alla stessa 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 (articolo 34, comma 2, D.Lgs. n. 163/06) e la contraffazione di documenti inerenti la gara medesima.

Vanno, quindi, ricordate le segnalazioni relative ad anomalie riscontrate in corso di esecuzione di appalto, quali il subappalto non autorizzato e la risoluzione del contratto per inadempimento.

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'articolo 27 del D.P.R. n. 34/00 (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 (articolo 27, comma 2, lettera t) del D.P.R. n. 34/00) quali, ad esempio, il rifiuto immotivato della consegna dei lavori.

In aggiunta a quanto sopra, nel Casellario Informatico 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'articolo 48 del Codice Contratti.

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

Infine, il legislatore ha disposto, con l'articolo 36 bis del D.L. n. 223/06, convertito nella legge n. 248/06, nuove misure cautelari e

interdittive conseguenti ad accertate violazioni in materia di regolarità e sicurezza del lavoro sui cantieri edili, al fine di garantire la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori nel settore dell'edilizia, nonché di contrastare il fenomeno del lavoro sommerso ed irregolare. In tal senso, è previsto che il personale ispettivo del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, anche su segnalazione di INPS e INAIL, possa adottare un provvedimento di sospensione dei lavori "qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, in misura pari o superiore al 20 per cento del totale dei lavoratori regolarmente occupati nel cantiere ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale". Di tale circostanza debbono essere tempestivamente informati i competenti uffici del Ministero delle Infrastrutture che adottano un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla sospensione ovvero di durata maggiore, ma comunque non superiore a due anni.

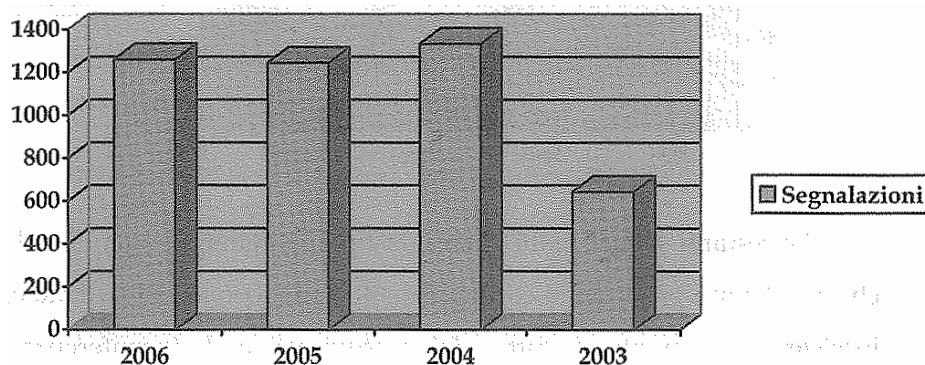
La questione è stata regolata nel dettaglio dalla circolare del Ministero delle Infrastrutture n. 1733 del 3/11/06 che ha precisato che detto provvedimento interdittivo (vincolato nel caso corrisponda alla durata della sospensione dei lavori) è atto definitivo, produce i suoi effetti dalla notifica all'interessato e deve essere tempestivamente segnalato all'Autorità. Tale ultima segnalazione consentirà alle stazioni appaltanti di verificare in sede di gara, mediante accesso al sito informatico dell'Autorità (Casellario informatico), se l'impresa ricada o meno nel predetto periodo interdittivo (decorrente dalla data di notifica sopra indicata, i cui estremi sono riportati nella conseguente annotazione disposta nel Casellario Informatico) e se le autodichiarazioni rese dai concorrenti in relazione al disposto della lettera e) in esame dell'articolo 38 del D.Lgs. n. 163/06 corrispondano o meno a verità.

Sul punto, è intervenuta l'Autorità con il comunicato Presidenziale del 28/09/06 con il quale, nel richiamare la suddetta normativa, si è chiesto alle stazioni appaltanti di comunicare le "gravi inosservanze" rilevate (dalla stessa

o da organi esterni a ciò deputati) alla normativa in materia di sicurezza nei cantieri, ed invitato contestualmente il Ministero delle Infrastrutture a comunicare, per la conseguente iscrizione nel Casellario informatico, i provvedimenti interdittivi assunti *ex* articolo 36 *bis* del D.L. n. 223/06.

Nel corso dell'anno 2006 risultano pervenute nel complesso n. 1261 segnalazioni, a fronte di n. 1246 pervenute nel 2005 e di n. 1334 pervenute nel 2004.

Segnalazioni
per il
Casellario
informatico



Il 6% delle segnalazioni sono pervenute da Amministrazioni dello Stato, l'1,8% da Regioni, il 11,3% da Province, il 64,1% da Comuni, il 9,1% da enti pubblici, l'0,5% da concessionari di lavori pubblici, il 3,5% da privati e il 3,7% 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 Sicilia (26,8%), seguita dalla Lombardia (15,5%), dalla Campania (10%), dalla Puglia (8,2 %), dal Piemonte (8%), dal Lazio (7,4%), dall'Emilia-Romagna (5,3%), dal Veneto (4,3%), dalla Sardegna (4,2%), dalla Toscana (3,4%) e dalla Calabria (3,6%).

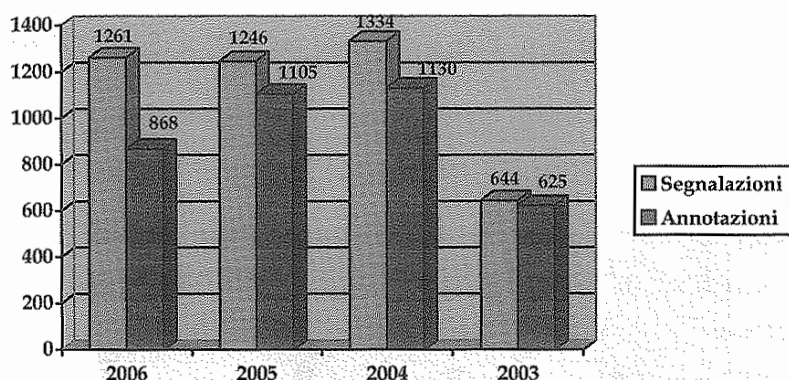
Annotazioni

Le annotazioni relative alle fattispecie sopra descritte, previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti, a tutt'oggi presenti nel Casellario informatico, al lordo di quelle derivanti dal procedimento *ex* articolo 48 del Codice, sono complessivamente n. 3861, oltre a n. 359 annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa e secondo quanto stabilito dalle

Evoluzione
rispetto
agli anni
precedenti

determinazioni nn. 10/2003 e 1/2005 ovvero a seguito della ripulitura del Casellario informatico, i cui presupposti sono successivamente indicati.

Nell' anno 2006, in particolare, risultano inserite 868 annotazioni (al netto di quelle riferite a procedimenti ex articolo 48, nonché di quelle cancellate).



Le restanti segnalazioni delle stazioni appaltanti, pervenute nel 2006, che non hanno prodotto la corrispondente annotazione, riguardano casi di inesistenza, in punto di fatto, dei presupposti o di inconferenza della notizia contenuta nelle predette segnalazioni, ovvero casi in cui la relativa istruttoria è ancora *in itinere*.

E' interessante esaminare il numero di annotazioni classificato con riferimento alla tipologia di possibili segnalazioni sopra individuata. Per darne una chiave di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare le annotazioni nelle sotto elencate macro aree di riferimento:

1. risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi simili (mancata stipula contratto, scioglimento rapporto contrattuale relativo a lavori consegnati in via d'urgenza): 40%;
2. esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo: 22%;
3. violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro: 20,5%;
4. sentenze di condanna a carico di persone che rivestono incarichi rappresentanza in seno alle società: 10,4%;
5. liquidazione/fallimento/procedure concorsuali: 2,6%;
6. irregolarità fiscali: 1,8%;
7. altro: 2,7%.

Dai dati riportati, emerge la preponderanza di annotazioni riferite a risoluzione per grave inadempimento e casi a questa assimilabili, collegamento sostanziale tra imprese, fattispecie questa ora disciplinata espressamente dall'articolo 34, comma 2, del D.Lgs. n. 163/06, nonché violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro.

Di tutte le annotazioni sopra indicate, le stazioni appaltanti interessate hanno riscontrato nel 12,7 % dei casi, oltre al motivo precipuo di segnalazione, anche la mancata veridicità delle dichiarazioni rilasciate in tal senso dall'impresa, circostanza quest'ultima preclusiva, per le medesime imprese, alla partecipazione a future gare - con il limite temporale di un anno - ai sensi di quanto disposto dall' articolo 38 del D.Lgs. n. 163/06.

In aggiunta all'attività relativa alle nuove segnalazioni, nel corso dell'anno 2006 sono state esaminate 437 istanze di cancellazione (o integrazione) delle annotazioni inserite nel Casellario informatico ovvero di richiesta di chiarimenti sulle annotazioni esistenti e sulla normativa di settore ovvero ancora inerenti la riservatezza dei dati.

Istanze di
cancellazione
integrazione
delle annotazioni

Queste hanno dato luogo a 150 cancellazioni ed a 165 integrazioni delle preesistenti annotazioni, in relazione alle ulteriori notizie fornite dalle imprese, aventi carattere oggettivo e debitamente documentate, conseguenti a decisioni in tal senso adottate dal Consiglio dell'Autorità ovvero disposte d'ufficio secondo le indicazioni di carattere generale fornite dal Consiglio medesimo.

Peraltro, l'Autorità ha rigettato 75 istanze che, se accolte, avrebbero implicato un'autonoma valutazione da parte della stessa Autorità, incidente sulle decisioni di pertinenza discrezionale delle stazioni appaltanti sui fatti denunciati e annotati, nonché su quelli sopravvenuti e da annotare.

Tra le problematiche affrontate in ordine alla gestione del Casellario informatico si è riscontrata quella relativa alla protezione dei dati personali in relazione al contenuto delle annotazioni.

protezione dei
dati personali

Le annotazioni inserite nel Casellario non erano inizialmente soggette ad alcuna limitazione di accesso.

Sull'argomento si è espresso il Garante della Privacy con proprio provvedimento emesso a seguito di ricorso proposto da un'impresa. In tale occasione il Garante, nel ritenere pienamente legittima, alla luce della vigente normativa, l'iscrizione nel Casellario da parte dell'Autorità dei dati relativi a collegamenti sostanziali per fini di trasparenza delle gare di appalto, ha altresì specificato che non appare giustificata la diffusione via *internet* dei dati delle imprese, dato che tale visione deve essere consentita *ex lege* solo agli operatori del settore (pubbliche amministrazioni, enti locali,...), nonché ovviamente alle S.O.A.

In ottemperanza agli obblighi previsti dal "Codice in materia di protezione dei dati personali", è stato, dunque, creato un sistema di accesso riservato alle annotazioni inserite nel Casellario informatico, le cui modalità sono state divulgate con il Comunicato del Presidente in data 28 giugno 2006 e pubblicato nella G.U. Serie Generale n. 154 del 5 luglio 2006.

A partire da tale data, pertanto, non è più stato possibile consultare tali informazioni senza le credenziali richieste per l'accesso alla sezione riservata delle annotazioni, mentre sono rimaste liberamente accessibili le informazioni relative alle attestazioni di qualificazione.

Le stazioni appaltanti in possesso di *userid* e *password*, all'atto della consultazione della sezione riservata, devono specificare di volta in volta il motivo dell'accesso ad ogni specifica annotazione e ciascun accesso è registrato nei *log* di sistema. Esse devono, altresì, richiedere, per il tramite di un referente all'uopo designato, l'accreditamento al Casellario esclusivamente via *web*. Il referente ai fini dell'accreditamento al Casellario deve disporre di un proprio indirizzo di posta elettronica che viene utilizzato per la negoziazione della *password*. Le credenziali di accesso sono nominative e la responsabilità circa l'utilizzo delle stesse ricadono in capo al richiedente, con particolare riferimento all'utilizzo e trattamento dei dati conformemente a quanto previsto dal decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196.

Ad oggi sono 4089 le stazioni appaltanti che si sono accreditate tramite la descritta procedura.

Le imprese, nei confronti delle quali sia intervenuta un'annotazione o modifica di un'annotazione, ricevono, contestualmente all'iscrizione nel

Casellario informatico, una comunicazione scritta da parte dei competenti uffici dell'Autorità. I soggetti che sono titolari di un interesse qualificato al procedimento in essere possono accedere al Casellario informatico presentando formale richiesta contenente indicazioni utili a comprovare l'interesse connesso all'oggetto della richiesta e la legittimazione del richiedente.

Stante, comunque, le numerose problematiche ed i dubbi interpretativi sorti con riferimento alla normativa riferita ai presupposti per le annotazioni nel Casellario informatico, nonché alla procedura di inoltro dei relativi dati, l'Autorità ha avvertito l'esigenza di fornire agli operatori indicazioni interpretative tali da consentire un'applicazione uniforme della disciplina di settore. Ed in tal senso intende intervenire con una nuova determinazione che possa costituire utile orientamento per l'applicazione dell'articolo 38 del Codice.

Le innovazioni legislative sul Casellario informatico: problemi da approfondire

Nell'ambito delle azioni intraprese per configurare un nuovo modello organizzativo dell'Autorità in forza del mutato assetto istituzionale, si è provveduto, inoltre, ad un intervento significativo di c.d. razionalizzazione del Casellario informatico.

Razionalizzazione del Casellario informatico

Dal momento della sua istituzione ad oggi non era stato effettuato alcun intervento ricognitivo delle annotazioni presenti, mentre, per converso emergeva l'esigenza di verifica in ordine all'opportunità di mantenere nel Casellario informatico annotazioni recanti notizie ormai prive di attualità e, pertanto, non più idonee a rappresentare notizie di pubblico interesse per le stazioni appaltanti e per le S.O.A.

Ai fini anzidetti, si è resa necessaria una preventiva attività volta a passare al vaglio il testo di tutte le annotazioni presenti nel Casellario informatico (attualmente 3861, all'epoca circa 3000).

Nel contempo, è stato rivisitato il sistema classificatorio per tipologia di riferimento delle annotazioni. Successivamente, sono state enucleate le annotazioni oggetto di possibile cancellazione, attività questa che ha richiesto di volta in volta una specifica istruttoria volta ad individuare, in concreto, la ricorrenza dei presupposti per l'effettiva cancellazione.

Nel totale, sono state effettuate 112 cancellazioni, una percentuale non elevata di cancellazioni, ma la scarsa consistenza del dato non deve indurre

a considerare inutile la validità dell'operazione.

Infatti, oltre alla sua finalità specifica, la "ripulitura" ha consentito un'operazione di monitoraggio circa l'effettiva applicazione delle norme e la loro ricaduta nell'ambito degli appalti pubblici.

Essa, infatti, può costituire una buona base per elaborare un'analisi più approfondita dei dati emersi, per esempio con riferimento alle ipotesi di "infrazione" più ricorrenti o ad altri aspetti che possano comunque risultare utili nella valutazione del fenomeno.

L'operazione di ripulitura è stata oggetto di apposito Comunicato del Presidente in data 27/02/2006, pubblicato nel sito *web* dell'Autorità, con il quale sono state fornite indicazioni agli operatori del settore.

Alle suddette indicazioni fanno riferimento le nuove richieste di cancellazione che continuano a pervenire su istanza di parte e che si inseriscono così in un quadro di razionalizzazione del Casellario che può considerarsi ormai a regime per quanto attiene al profilo dell'attualità delle notizie.

Le recenti esclusioni da gare, dovute proprio alla riscontrata presenza di precedenti annotazioni nel Casellario informatico a carico di talune imprese, costituiscono una conferma in tal senso.

Con riguardo a ciò, va poi osservato che il legislatore non ha posto alcun termine di validità alle iscrizioni nel Casellario informatico e che le annotazioni meno recenti, risalendo all'anno 2002, presentano comunque carattere di attualità.

Si pensi alle fattispecie di "collegamento sostanziale" annotate, che continuano a fornire preziose indicazioni agli enti committenti, come riscontrato anche in occasione delle numerose richieste di chiarimento pervenute dagli enti committenti.

Infine, l'Autorità sta ultimando le procedure per un'integrazione del *data-base* relativo al Casellario Informatico, volta ad evidenziare ed a rendere possibile la ricerca delle annotazioni mediante classificazione per tipologie individuate dalla norma nonché, per S.O.A. di riferimento.

3.4 Vigilanza sul sistema di qualificazione

Nel corso dell'anno 2006 la vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese è stata articolata mediante verifiche ed ispezioni presso le sedi degli organismi di attestazione S.O.A. con esame di un congruo numero di attestazioni di imprese estrapolate nel corso delle stesse attività ispettive.

L'attività ha riguardato, inoltre, ispezioni puntuali su iniziativa d'ufficio e su istanza di altra impresa, spesso determinata da imprese che sono risultate seconde aggiudicatrici di appalti e, perciò, interessate a segnalare situazioni di irregolarità, che hanno avuto ad oggetto l'accertamento di specifiche attestazioni.

Infine, oggetto d'ispezione sono state le attestazioni rilasciate alle imprese aggiudicatrici e subappaltatrici dei lavori appaltati dal Ministero delle politiche agricole e forestali (MIPAF), in attuazione di un protocollo d'intesa appositamente sottoscritto.

L'attività svolta dall'Autorità è riconducibile, in particolare, alla verifica a campione di cui all'articolo 14 del D.P.R. 34/00 e s.m.i. prevista dal "Piano delle ispezioni" deliberato annualmente dal Consiglio dell'Autorità.

Piano delle
ispezioni

Rispetto alla campagna di ispezioni del 2005, che era rivolta prevalentemente al controllo dell'attività posta in essere dalle S.O.A., sia sotto il profilo organizzativo che rispetto alle modalità e criteri con cui venivano attestate le imprese, la campagna di verifiche ed ispezioni 2006 ha focalizzato l'attenzione sulle attestazioni, poiché l'ambito è risultato assai proficuo per l'individuazione delle anomalie e l'accertamento della veridicità dei certificati esecuzione lavori. L'attività ispettiva si è potuta avvalere delle indagini sui fenomeni di devianza emersi nell'anno precedente, individuando i settori oggetto di indagine anche attraverso elaborazioni informatiche. Allo scopo sono stati predisposti dall'Osservatorio dell'Autorità studi di flusso che hanno consentito di valutare "spostamenti" significativi delle imprese verso un Organismo di attestazione diverso da quello originario, nonché di valutare le "differenze" - diversità di categorie e classifiche - esistenti tra la penultima e l'ultima

Studi di flusso

attestazione rilasciata alla stessa impresa da due S.O.A. diverse; ciò al fine di evidenziare le difformità potenzialmente anomale delle stesse attestazioni.

Spostamenti
delle imprese
da una S.O.A.
ad un'altra

L'obiettivo è stato quello di evidenziare se le imprese tendono o meno a spostarsi tra Organismi di attestazione, concentrandosi nel tempo presso ben determinate S.O.A., per le quali potrebbe ipotizzarsi l'esistenza di comportamenti elusivi delle disposizioni normative a seguito di un'anomala/irregolare valutazione in sede di rilascio all'impresa dell'ultimo o del penultimo attestato.

Cessioni ramo
d'azienda

Sono state, inoltre, avviate indagini più a vasto raggio sulle "cessioni di ramo d'azienda", poiché le risultanze dell'anno precedente hanno fornito un chiara sintomatologia dell'utilizzo spesso strumentale di detto istituto quale artificio per ovviare a potenziali situazioni di revoca dell'attestato o per eludere l'interdizione di un anno dai pubblici appalti da parte delle imprese cedenti.

Infine, sono state verificate attestazioni di imprese indicate alle S.O.A. da promotori aventi rapporti contrattuali con più S.O.A. contemporaneamente e con compensi diversi; tale criterio è stato elaborato dall'Ufficio Gestione informatica del sistema di qualificazione mediante un'analisi finalizzata alla redazione di tabelle utilizzate in sede ispettiva per la selezione del campione d'imprese da sottoporre a verifica.

Di minor interesse è risultata la vigilanza in ordine alle attestazioni oggetto di verifiche triennali, non essendo emerse particolari devianze nel corso dell'attività ispettiva condotta nell'anno 2005. Ciò anche perché la normativa non ha imposto verifiche e controlli particolarmente stringenti, soprattutto per quello che riguarda i requisiti di ordine speciale.

Protocollo d'intesa
Autorità-MIPAF

Anche nell'anno 2006 è proseguito il programma di controllo preventivo delle attestazioni delle imprese aggiudicatrici e delle imprese subappaltatrici dei lavori relativi ai programmi di intervento infrastrutturali irrigui di rilevanza nazionale affidati alla competenza del "Commissario *ad acta* gestione attività *ex* Agensud", in attuazione del Protocollo d'intesa siglato tra il Ministro per le politiche agricole e forestali ed il Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui lavori pubblici nell'anno 2005.

Nel caso di tre organismi di attestazione l'Autorità ha accertato il venir meno dei requisiti che hanno consentito il rilascio dell'autorizzazione a svolgere l'attività di qualificazione e ha proceduto alla revoca dell'autorizzazione per gravi violazioni, da parte delle stesse S.O.A., dell'obbligo di rendere le informazioni richieste, per la produzione di false dichiarazioni e, in alcuni casi, per rilevanti violazioni del principio di indipendenza di giudizio.

**Il mercato
delle S.O.A.**

Vista la gravità delle fattispecie che conducono alla revoca dell'autorizzazione, deve riscontrarsi un preoccupante incremento di comportamenti difforni dal dettato legislativo da parte delle S.O.A., suscettibili di produrre anomalie nel mercato della qualificazione.

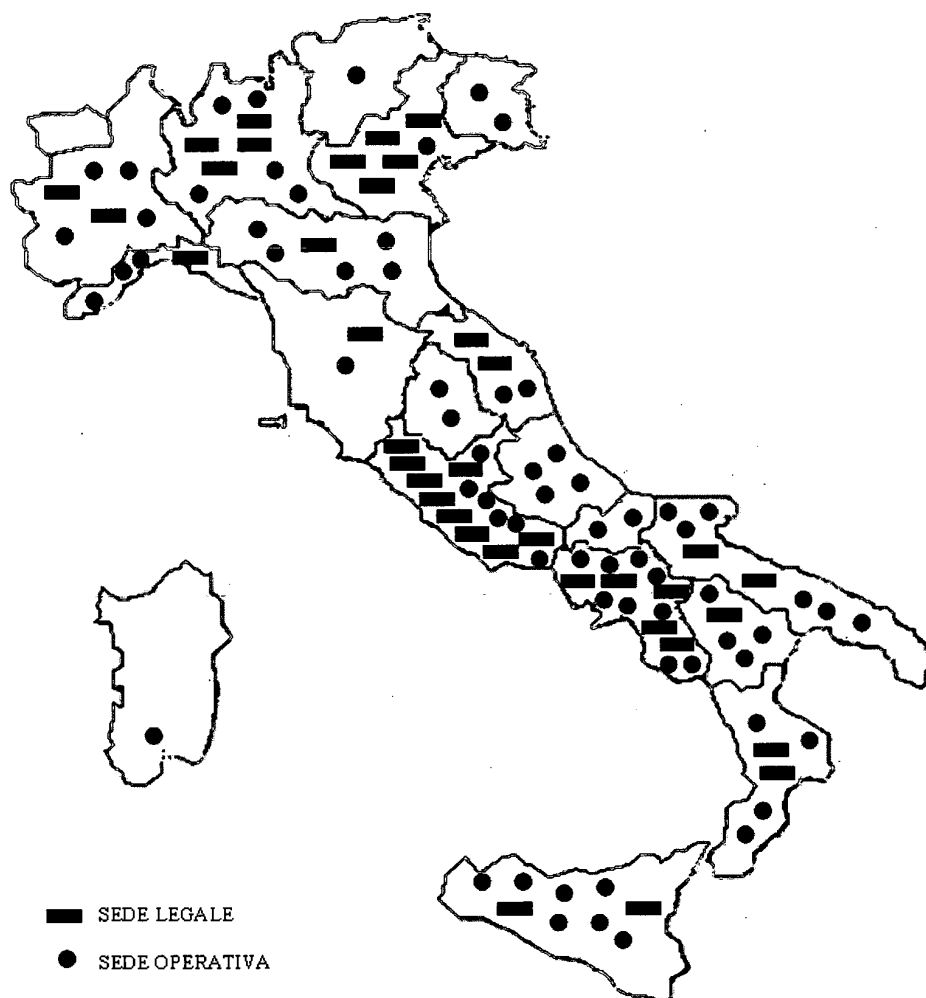
A questo contribuiscono anche numerosi altri comportamenti illegittimi che, seppure meno rilevanti rispetto a quelli che hanno condotto alle revoche, sono stati sanzionati con numerosi provvedimenti di diffida, censura o colpiti da sanzione pecuniaria.

La riduzione del numero delle S.O.A., dovuto alle revoche delle autorizzazioni, è stato compensato dall'ingresso nel mercato di nuovi organismi di attestazione che hanno iniziato il procedimento di autorizzazione nell'anno 2006 ed hanno ottenuto il provvedimento favorevole nei primi mesi del 2007.

Si registra dunque, rispetto al passato, un certa vitalità nel mercato degli organismi di qualificazione che hanno caratteristiche finanziarie ed organizzative di notevole rilievo.

Tale vitalità è confermata anche dalle tre operazioni di fusione e/o cessione d'azienda tra S.O.A. che hanno dato luogo al rafforzamento strutturale e commerciale di organismi di attestazione preesistenti.

Le 38 S.O.A. attualmente operanti nel mercato presentano la distribuzione territoriale rappresentata in figura, suddivisa in base alle proprie sedi legali e sedi operative.



L'analisi delle quote di mercato possedute dalle n. 38 S.O.A. operanti sul territorio fa emergere una situazione commerciale che vede il 40% circa delle S.O.A. non raggiungere significativi valori in relazione al numero dei clienti posseduti, circa il 2% delle imprese attestate; mentre, le restanti S.O.A. non raggiungono, ciascuna, una quota di mercato superiore al 10%.

Il quadro che emerge va interpretato anche in ordine alla gestione delle società in quanto le stesse, per legge, hanno l'obbligo di mantenere un organico minimo per l'espletamento delle proprie funzioni: ciò potrebbe non significare l'esistenza di una patologia ma una diseconomia di gestione delle società in un arco di tempo ormai non più trascurabile ma che non preclude ad una eventuale inversione di tendenza. A tal proposito l'Autorità ha già avviato un programma di controlli su tutte le società.

Come già rilevato negli anni precedenti, si sono registrate variazioni dell'organico minimo, cessioni di quote e modifiche nella composizione dei Consigli di Amministrazione delle S.O.A. 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.

**Controllo
sulle S.O.A. -
Struttura
organizzativa
e compagine
societaria**

L'attività di vigilanza sulla struttura organizzativa delle S.O.A., inoltre, ha risentito dell'evoluzione dell'azionariato delle S.O.A. stesse. Infatti, mentre nella fase di prima attuazione del sistema l'azionariato delle S.O.A. era rappresentato principalmente da persone fisiche e le partecipazioni delle persone giuridiche erano percentualmente inferiori e riservate quasi esclusivamente alle banche ed alle assicurazioni, nel corso degli anni tale partecipazione azionaria è cresciuta mutando anche nella sua tipologia essendo state avanzate, frequentemente, richieste di acquisto azionario da parte di società finanziarie.

Dagli accertamenti condotti è emerso che frequentemente le strutture organizzative delle S.O.A. (personale, strumenti operativi ecc.) non sono risultate in linea con le prescrizioni contenute nel Regolamento sulla qualificazione e nelle determinazioni emanate dall'Autorità.

Stante le criticità derivanti dalle attività promozionali, nell'ottica di rivedere i confini dell'utilizzo dei promotori nel sistema di qualificazione e ricostruire in modo sistematico le indicazioni sinora fornite dall'Autorità in materia, sono state intraprese alcune iniziative mirate a ricostruire lo sviluppo dell'attività promozionale al fine di verificare ed eventualmente ridimensionare l'incidenza dei promotori sul mercato della qualificazione.

**Controllo
sulle S.O.A.-
Attività
promozionale**

Tali iniziative hanno condotto l'Autorità, nell'esercizio dei poteri ad essa conferiti, ad adottare una determinazione - n. 3/2006 - con la quale è stata fornita un'interpretazione rigorosa della norma dell'articolo 12, comma 2 del D.P.R. n. 34/00, in linea con la funzione pubblicistica delle S.O.A., prescrivendo che l'attività promozionale all'esercizio dell'attività di attestazione sia svolta unicamente da soggetti inseriti nell'organico delle S.O.A. e individuando, altresì, le modalità di svolgimento dell'attività promozionale in osservanza del principio di indipendenza, imparzialità e