

rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico". Esistono, dunque, dei limiti nell'esercizio del potere di deroga, sostanzialmente individuati nei principi generali dell'ordinamento, i quali non possono assolutamente essere messi in discussione.

Altresì, la Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004 è poi intervenuta (a seguito dell'apertura di procedure di infrazione ad opera della Commissione europea, basate sul presupposto che alcune ordinanze di protezione civile avrebbero violato le norme comunitarie in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici) per fissare ulteriori importanti prescrizioni, il cui rispetto deve essere garantito nei casi di stati di emergenza o di grande evento dichiarati ai sensi dell'art 5, co.1 della L.225/1992.

La Direttiva citata ha ad oggetto "Indirizzi in materia di protezione civile in relazione all'attività contrattuale riguardante gli appalti pubblici di lavori, di servizi e di forniture di rilievo comunitario", e per quanto di interesse per la fattispecie di cui trattasi, statuisce quanto segue: art.1, co.2: "Le ordinanze di protezione civile adottate ai sensi dell'art.5, co.2, della L. n.225/1992, per quanto citato in premessa, non devono contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie"; art.2: "Le ordinanze di protezione civile previste dall'art.5, co.2, della legge n.225/1992, laddove ineriscano a situazioni di emergenza ed a "grandi eventi" ancora in atto, sono modificate nel senso di assicurare il rigoroso rispetto delle norme comunitarie in materia di appalti pubblici di lavori di servizi e di forniture,..."; art.3: "Nel caso di ricorrenza di situazioni di urgenza e di necessità aventi carattere di assoluta imperiosità, le ordinanze di protezione civile previste dall'art. 5, co. 2, della legge 225/1992 potranno prevedere la deroga alle disposizioni della legge nazionale nella materia degli appalti pubblici di lavori, di servizi, di forniture di rilievo comunitario di cui in premessa, nel rispetto, comunque, delle norme contenute nelle pertinenti direttive comunitarie".

Il richiamo alle precisazioni di cui sopra, seppur per casi simili a quello in questione, è rinvenibile anche in determinazioni dell'Autorità di

Vigilanza, quali la n. 20 del 30 luglio 2002, la n. 21 del 5 aprile 2000 e la n. 1 del 14 gennaio 2004.

E' da evidenziare, infine, che la Corte Costituzionale, con sentenza 14 aprile 1995, n. 127, ha affermato che il potere di deroga alla normativa primaria conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo. Il suddetto nesso di strumentalità è dunque principio materiale al cui rispetto deve comunque piegarsi il potere di ordinanza e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione.

Detto nesso di strumentalità nel caso in questione non è apparso sussistere per alcune disposizioni. Se, infatti, la *ratio* che sottende al regime derogatorio di particolari articoli della L. 109/94 prima e del D.Lgs.163/06 poi, trova giustificazione nell'esigenza già espressa di garantire tempestività all'azione procedimentale, il richiamo operato anche alle disposizioni che disciplinano l'Autorità di Vigilanza sui contratti pubblici non si giustifica con l'esigenza di tempestività e di non aggravio della procedura atteso, in particolare, che le valutazioni dell'Autorità non hanno carattere obbligatorio; l'Autorità non esprime un parere preventivo e/o vincolante, dunque non ostacola quelle che sono, appunto, le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto. L'esigenza cui assolve l'Autorità è, infatti, quella di garantire il rispetto dei principi fondamentali stabiliti dall'art.2 del D.Lgs.163/06 (economicità, efficacia, tempestività, correttezza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità), che mai e per nessun motivo possono subire deroghe. Trattasi dell'affermazione nella legislazione nazionale di principi che, già consolidati in sede comunitaria ad opera della giurisprudenza della Corte di Giustizia e in diverse comunicazioni interpretative della Commissione, hanno trovato una formalizzazione a livello normativo proprio nella direttiva 2004/18/CE, che il Codice recepisce nell'ordinamento interno.

Peraltro, l'attività dell'Autorità è tesa principalmente a garantire il rispetto proprio di tali principi, la cui osservanza deve permanere anche in situazioni di eventi eccezionali. A ciò si aggiunga che l'esigenza di eliminare nel futuro il richiamo operato, nelle ordinanze similari a quelle citate in premessa, all'art. 4 L. 109/94 e, nell'attuale regime normativo, agli artt. 6 e 7 del D.Lgs. 163/06, è dettata anche dalla necessità di garantire una vigilanza che, lungi dall'essere un aggravio della procedura di scelta del contraente ed in genere del procedimento per addivenire alla stipula del contratto e alla realizzazione dell'opera, risulta essenziale in funzione della verifica, tra l'altro, dell'importo degli appalti, della durata degli stessi in vigenza dello stato di emergenza o nel limite stabilito dal concretizzarsi dell'evento, del dovuto possesso delle prescritte qualificazioni e/o requisiti e delle varianti intervenute.

Il regime derogatorio, infatti, dovrebbe avere come unico fine quello di garantire uno snellimento delle procedure e non anche pregiudicare un eventuale controllo inerente il rispetto di elementi fondamentali quali il possesso delle certificazioni, oppure l'assolvimento degli obblighi contributivi o il rispetto della normativa sull'impiego della mano d'opera e della sicurezza, ovverosia taluni ambiti di intervento propri dell'azione di vigilanza dell'Autorità.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto che:

- qualora non sia possibile individuare le opere da realizzare con congruo anticipo, rendendosi così necessario adottare ordinanze speciali per fronteggiare con poteri straordinari calamità, catastrofi o altri eventi, sia comunque necessaria l'attenta valutazione di ogni singolo caso concreto per la determinazione delle norme di cui risulta indispensabile una deroga;
- in merito al regime derogatorio inerente la normativa sui contratti pubblici di cui al D.Lgs.163/2006, previsto nelle Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri 29 dicembre 2005, n. 3489 e 15 giugno 2007, la deroga agli artt. 6 e 7 del succitato testo legislativo disciplinante l'Autorità di Vigilanza sui Contratti Pubblici non sia conforme ai principi sopra richiamati, in quanto l'attività di vigilanza non ostacola le finalità sottese al regime derogatorio, volto allo snellimento delle procedure di appalto, ma

garantisce il rispetto dei principi generali dell'ordinamento che non possono essere derogati in alcun caso.

3.5 L'attività sanzionatoria e il casellario informatico

3.5.1 L'attività sanzionatoria

L'attività
sanzionatoria

Il procedimento sanzionatorio è ispirato al rispetto del principio del contraddittorio e alla salvaguardia dei diritti dei soggetti passibili di sanzione.

Nella tabella che segue viene indicato il numero dei procedimenti attivati nell'anno 2007, a seguito di segnalazione delle fattispecie di cui ai punti *sub a)*, *sub b)* e *sub c)*. E' da specificare che le fattispecie *sub b)* e *sub c)*, pure riportate nella tabella sottostante, si identificano nella violazione della normativa di cui all'art. 48 comma 1 del Codice dei contratti.

Procedimenti sanzionatori	Istruiti nel 2007	Archiviati senza audizione	Definiti con decisione del Consiglio dopo audizione	
	Segnalazioni pervenute nel 2007		Archiviazione	Sanzione
Ex art. 6, commi 9 ed art. 7 comma 8 del Codice Appalti.	62	-----	22	40
Ex art. 48 comma 1 del Codice. Sub b)	82	-----	39	43
Ex art. 48 comma 1 del Codice. Sub c)	42	-----	26	16

Nel corso dell'anno 2007 risultano attivati nel complesso n. 186 procedimenti sanzionatori, di cui n° 87 sono stati definiti con l'archiviazione ed i rimanenti con l'applicazione di sanzioni.

I procedimenti sanzionatori del primo tipo, (*ex art. 6 comma 9 ed art. 7 comma 8 del Codice dei contratti*) decisi nell'anno 2007, 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.

I procedimenti sanzionatori del secondo tipo, (*ex art. 48, comma 1 del Codice*) 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 al sopraccitato art. 48 comma 1, 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 rese in sede di gara 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 59 procedimenti conclusi con l'irrogazione di sanzione, in 17 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 per le violazioni di cui all'art. 6, comma 9 e art. 7, comma 8 del D.Lgs. 163/2006, 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 ;
- scarsa dimestichezza con i *software* da adottare per la trasmissione *on-line* delle schede.

In relazione alla commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, ai fini di uniformità di metodo, per i procedimenti di cui trattasi (*ex art. 6, comma 9 ed art.7 comma 8 del Codice appalti*) sono state considerate due variabili: l'importo a base d'asta e la tipologia di infrazione commessa.

Nei casi di riscontrato ritardo ad adempiere si è proceduto ad applicare una sanzione di entità modesta, tenuto conto del ritardo spesso esiguo, della carenza nelle Stazioni Appaltanti di personale avente specifica preparazione ed esperienza nel settore dei lavori pubblici e delle difficoltà nella gestione complessiva dell'appalto spesso affidata 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, possa aver ritenuto responsabile.

Per questa tipologia di violazione normativa (art. 6, comma 9 ed art. 7 comma 8) risulta che i soggetti sanzionati risiedono principalmente nelle regioni Lombardia e Piemonte; tuttavia, a seguire, si riscontrano le regioni Marche, Lazio, e Sicilia.

In ordine invece alle violazioni di cui all'art. 48, comma 1, del Codice Appalti, i soggetti che hanno segnalato all'Autorità le inadempienze riscontrate nei confronti delle imprese sono stati principalmente le Amministrazioni Comunali, Provinciali e Regionali; altre segnalazioni in numero non particolarmente rilevante sono pervenute da parte di Comunità montane, ASL ed Università.

Con riferimento alla divisione territoriale, le inadempienze segnalate hanno interessato principalmente le Regioni Campania, e Veneto; altre invece hanno interessato, anche se in numero non particolarmente rilevante, le Regioni Marche, Lazio e Sicilia.

Ai fini della commisurazione delle sanzioni da parte dell'Autorità, per questa tipologia di violazione normativa (art. 48 comma 1 del Codice), 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, in considerazione 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 2007, con riferimento alla totalità dei provvedimenti sanzionatori ammonta a € 133.550,00.

Più specificatamente:

- in riferimento ai procedimenti di cui al punto sub a), si pone in evidenza che questi sono stati attivati nei confronti di amministrazioni comunali, comunità montane, amministrazioni provinciali Soprintendenze dei beni culturali ed architettonici e società di ingegneria, quest'ultime inadempienti per quanto concerne le comunicazioni da fare all'Osservatorio dei contratti pubblici, ai sensi degli artt. 53 e 54 del DPR 554/99. L'importo complessivo delle sanzioni comminate è stato pari ad € 39.200,00;
- in riferimento ai procedimenti di cui al punto sub b), n° 42 procedimenti sono stati definiti con l'applicazione della sola sanzione pecuniaria, i rimanenti 17 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'art. 48 comma 1 del D.Lgs. 163/06. L'importo delle sanzioni pecuniarie irrogate è stato pari ad euro 94.350,00.

3.5.2. Il casellario informatico

Nel sistema generale delineato dalla normativa sui contratti pubblici, il *Casellario Informatico delle Imprese* costituisce lo strumento inteso 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.

Nell'elencare i requisiti di ordine generale, il cui mancato possesso comporta l'esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento, l'art. 38, comma 1, del Codice, in relazione ad alcuni di essi, precisa infatti che l'elemento preclusivo alla partecipazione risulta "dai dati in possesso dell'Osservatorio e "dal Casellario Informatico".

Nel *Casellario Informatico* delle imprese qualificate, istituito presso l'Osservatorio a norma dell'art. 27 del d.P.R. 25 gennaio 2000, 34, confluiscono le segnalazioni delle stazioni appaltanti e delle SOA. Esso assolve, attraverso le relative annotazioni, ad una funzione pubblicitaria consentendo alle stazioni appaltanti di acquisire notizie sulle imprese operanti nel mercato dei contratti pubblici e di effettuare le verifiche prescritte.

Analogamente il *Casellario* costituisce valido supporto all'attività di attestazione delle imprese da parte delle S.O.A. in relazione alla verifica dei requisiti di cui all'art. 17 del D.P.R. 34/2000 e s.m.i..

Si deve segnalare che, mancando per il settore dei servizi e delle forniture una disposizione normativa analoga a quella di cui all'art. 27 del d.P.R. 34/2000, non esisteva sino ad oggi un sistema unitario di raccolta e pubblicizzazione di dati, analogo a quello esistente per i lavori, che consentisse alle stazioni appaltanti di effettuare le medesime verifiche nei confronti dei fornitori e dei prestatori di servizi.

Tale carenza impedisce di fatto la concreta operatività dell'art. 38, comma 1, lettere e) ed h) del Codice nei settori dei servizi e delle forniture e consentiva l'impunità di comportamenti mendaci messi in atto dagli operatori economici. La suddetta carenza sarà superata con l'approvazione dello schema di regolamento ex art. 5 del Codice, il cui art. 8 disciplina il *Casellario Informatico* esteso anche ai settori di servizi e forniture.

La discrasia nella disciplina del *Casellario Informatico* è stata determinata dalla circostanza che l'unificazione della disciplina degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, avvenuta in occasione della redazione del Codice, non sempre è stata sorretta da una progressione normativa sistematica e coordinata.

Al fine di razionalizzare il sistema e, soprattutto, al fine di consentire la parità di trattamento di tutti gli operatori economici, l'ambito di applicazione del *Casellario* è stato ampliato anche ai settori dei servizi e delle forniture.

A tale scopo il *Casellario Informatico* è stato suddiviso in tre sezioni contenenti i dati relativi agli operatori economici per l'esecuzione di

contratti pubblici di lavori, servizi e forniture e, con determina del 10 gennaio 2008, l'Autorità ha provveduto a fornire e a divulgare utili indicazioni sulla nuova configurazione del *Casellario* e chiarimenti in ordine al riassetto della disciplina delle segnalazioni .

Il sistema è stato da poco avviato, pertanto i dati al momento disponibili fanno ovviamente riferimento al solo settore dei contratti di lavori, rispetto al quale, per l'anno 2007, è stato possibile individuare una precisa tipologia di segnalazioni pervenute all'Autorità ai fini dell'inserimento di fatti di rilievo nel *Casellario Informatico*.

Vanno evidenziate in primo luogo le segnalazioni conseguenti ad esclusione da gare per il mancato possesso dei requisiti generali prescritti dall'art.38, comma 1, del *Codice* (fallimento/altre procedure concorsuali, misure di prevenzione di cui all'art. 3 della L. 1423/56, sentenze di condanna passate 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 delle prestazioni ovvero grave errore nell'esecuzione dell'attività professionale, violazioni rispetto agli obblighi del 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, gravi violazioni alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali,...).

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 (art. 34, comma 2, D.Lgs. n.163/06), la contraffazione di documenti inerenti la gara medesima.

Sono pervenute anche segnalazioni relative ad anomalie riscontrate in corso di esecuzione di appalto, quali il subappalto non autorizzato, 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'art. 27 del d.P.R. 34/2000 (sentenze di condanna passate in giudicato, anche se patteggiate, 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, co.2, lett. t) del d.P.R. 34/2000, 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. 48 del Codice contratti.

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

Si deve ricordare che nel Casellario Informativo vengono inserite, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 36 *bis* del D.L. 223/06, convertito nella legge n. 248/06, anche le notizie afferenti a nuove misure cautelari e interdittive conseguenti ad accertate violazioni in materia di regolarità e sicurezza del lavoro sui cantieri edili.

L'Autorità, con il comunicato Presidenziale del 28/09/06, nel richiamare la suddetta normativa, è intervenuta sul punto richiedendo 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 invitando contestualmente il Ministero delle Infrastrutture a comunicare, per la conseguente iscrizione nel Casellario informatico, i provvedimenti interdittivi assunti *ex art. 36 bis* del D.L. n. 223/06. Detto procedimento ha dato luogo a n. 369 annotazioni.

Nel corso dell'anno 2007 sono state inserite complessivamente n. 1580 annotazioni, ripartite, a seconda della tipologia di stazione appaltante, secondo il seguente schema:

Comuni	n. 305
Province	n. 49
Regioni	n. 6
Enti Pubblici ed altro	n. 755
Non classificate (inserite fino all'aprile 2007)	n. 465

In relazione, invece, alla divisione territoriale, la Regione da cui sono derivate in assoluto il maggior numero di annotazioni è il *Lazio* (38,86%), dato enfatizzato, però, anche in relazione alle annotazioni per provvedimenti interdittivi (23,36%) intervenute su segnalazione del Ministero Infrastrutture, seguito dalla Sicilia (9,75%), dalla Lombardia (5,76%), dalla Toscana (2,45%), dalla Sardegna (2,28%), dalla Puglia (1,58%), dalla Campania (1,39%), dalla Calabria (1,33%), dal Veneto (1,20%), dal Piemonte (1,01%), dall'Emilia-Romagna (0,89%), dall'Abruzzo (0,82%), dall'Umbria (0,76%), dalle Marche (0,70%), dalla Valle d'Aosta (0,32%), dal Friuli Venezia Giulia (0,32%), dal Trentino Alto Adige (0,25%), dalla Basilicata (0,19%), dalla Liguria (0,19%) e dal Molise (0,19%).

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*, comprese quelle derivanti dal procedimento ex art. 48 del Codice, sono complessivamente 4949, mentre ammontano a 496 (200 nel 2007) le annotazioni cancellate per effetto di apposita istanza dell'impresa secondo quanto stabilito dalle determinazioni n. 10/2003 e n.1/2005.

Le segnalazioni delle stazioni appaltanti (circa 500) pervenute nel 2007, 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 segnalazioni prima individuata, tenendo conto di n. 600 (pari a 37,98%) annotazioni indifferenziate. Per darne una chiave

di lettura più agevole è opportuno, però, raggruppare le annotazioni nelle sotto elencate macro aree di riferimento:

1. violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro: 26,70%;
2. esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo: 11,77%;
3. risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi similari (mancata stipula contratto, scioglimento rapporto contrattuale relativo a lavori consegnati in via d'urgenza): 8,48%;
4. sentenza di condanna passata in giudicato incidente sulla affidabilità morale e professionale dell'imprenditore: 5,44%;
5. irregolarità fiscali: 2,46%;
6. dichiarazioni non veritiere: 2,46%;
7. notizie ritenute utili riguardanti le imprese: 1,77%;
8. liquidazione/fallimento/procedure concorsuali: 0,88%;
9. irregolarità contributiva: 0,82 %;
10. grave negligenza nell'esecuzione dei lavori: 0,69%;
11. subappalto non autorizzato: 0,38%;
12. altro: 0,17%;

Dai dati testé riportati, emerge la preponderanza di annotazioni riferite a:

- a) violazione della normativa in materia di sicurezza e di ogni altro obbligo derivante dal rapporto di lavoro;
- b) esclusione da gara per collegamento sostanziale/controllo;
- c) risoluzione contrattuale per grave inadempimento e casi similari.

PAGINA BIANCA

CAPITOLO 4

LE INDAGINI CONOSCITIVE DI SETTORE

4.1 Il settore dei servizi idrici

Il nuovo Codice dei Contratti ha riunito in un unico corpo normativo la disciplina dei settori ordinari e quella dei settori speciali precedentemente oggetto di una disciplina a sé, rappresentata dal decreto legislativo n. 158/1995, innovato dalla direttiva comunitaria n. 2004/17.

Servizi idrici

Quando si parla di settori speciali si fa riferimento a tutti quei settori - gas, energia termica ed elettricità, acqua, trasporti, poste, ecc. - che, caratterizzati in passato da condizioni di monopolio naturale, hanno costituito la tradizionale giustificazione dell'intervento pubblico in economia. Nel corso degli anni '90, il cambiamento delle condizioni del mercato e l'esigenza di ridurre gli enormi sprechi di risorse pubbliche connessi alle inefficienze della gestione pubblica di tali attività, hanno rappresentato le principali motivazioni per dare avvio a gradual processi di privatizzazione e di liberalizzazione e alla progressiva estensione ad essi delle regole degli appalti pubblici.

L'Autorità, tenendo conto dei nuovi compiti previsti dal Codice in materia di vigilanza sui settori speciali (artt. 206 e seguenti), ha così avviato un'attività di analisi e studio riguardante il settore idrico, con particolare attenzione alle tematiche della gestione delle emergenze idriche e dello stato di attuazione dei servizi idrici integrati. L'analisi ha riguardato, nello specifico, i profili dell'evoluzione della normativa di settore, del monitoraggio della situazione climatica e idrogeologica, delle disfunzioni del sistema idrico nazionale. La metodologia di indagine è stata caratterizzata dall'analisi di informazioni e di dati provenienti da fonti diverse. Effettuato uno studio preliminare della normativa di settore, è stata infatti avviata un'attività ispettiva e, in riferimento alla specifica problematica della gestione delle risorse idriche, il Consiglio dell'Autorità

ha ritenuto opportuno effettuare specifiche audizioni con i soggetti coinvolti nelle emergenze idriche.

4.1.1 Il quadro normativo di settore

Il quadro
normativo di
riferimento

Le norme fondamentali che regolano il settore sono due:

- la legge 183/1989, *Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*;
- la legge 36/1994, *Disposizioni in materia di risorse idriche* (nota come legge Galli), recepita nei suoi contenuti nel D. Lgs. 152/2006 (Codice dell'Ambiente).

La legge 183/1989 ha istituito le Autorità di Bacino, ai fini della salvaguardia delle risorse idriche e della definizione ed aggiornamento periodico del bilancio idrico diretto ad assicurare l'equilibrio tra le disponibilità di risorse reperibili o attivabili nell'area di riferimento e i fabbisogni per i diversi usi. La gestione delle risorse idriche per l'uso idropotabile è oggi regolata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante "Norme in materia ambientale", altrimenti conosciuto come Codice dell'Ambiente. Il quadro normativo attuale prende le mosse dalla legge 5 gennaio 1994, n. 36 "Disposizioni in materia di risorse idriche", altrimenti conosciuta come Legge Galli, abrogata dal citato decreto che ne ha però recepito i contenuti, salvo qualche marginale modifica, nell'ambito della Parte terza.¹ La normativa in questione ha l'obiettivo di ottimizzare l'uso delle risorse e di migliorare l'efficienza dei servizi idrici. Le principali novità introdotte si possono sinteticamente evidenziare nel seguente modo:

- affermazione del principio della tutela della risorsa in base ai criteri di garanzia della qualità, riduzione degli sprechi e controllo dei consumi, in maniera da assicurarne la fruibilità alle "generazioni future";
- visione e gestione del ciclo dell'acqua ad uso umano (tutela, captazione, adduzione, distribuzione, fognatura, depurazione e reimmissione in corpo idrico) come un *unicum*;
- introduzione del concetto di servizio idrico integrato organizzato sulla

¹ *Norme in materia di difesa del suolo e lotta alla desertificazione, di tutela delle acque dall'inquinamento e di gestione delle risorse idriche (Articoli da 53 a 176).*