

Contenuto del
Casellario
Informatico
presso
l'Osservatorio

- 1) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici, dovuta al mancato possesso dei requisiti di ordine generale previsti dall'art. 38, comma 1, del D.Lgs. 163/2006;
- 2) esclusione dell'operatore economico da procedure di affidamento di contratti pubblici per sentenze di condanna riferite a reati contro la Pubblica Amministrazione, la fede pubblica, l'ordine pubblico o il patrimonio (art. 8, comma 2, del Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207);
- 3) esclusioni per fatti che hanno alterato la *par condicio* dei concorrenti o hanno concretizzato fattispecie riconducibili alla turbata libertà degli incanti, quali quelle di cui all'art. 34, comma 2, del D.Lgs. 163/2006 (collegamento sostanziale o controllo fra due o più imprese) e quelle di cui all'art. 37, comma 7 del D.Lgs. 163/2006 (partecipazione in diverse forme alla medesima gara);
- 4) segnalazioni previste dall'art. 8, comma 2, lett. dd), del regolamento, quali la mancata stipula senza giustificato motivo del contratto di appalto o il rifiuto immotivato della consegna dei lavori che, pur non comportando l'interdizione, sono considerate notizie utili ai fini della tenuta del Casellario;
- 5) segnalazioni per fatti verificatisi durante l'esecuzione dei lavori, qual irregolarità contributive, subappalti non autorizzati, violazione delle norme sulla sicurezza sui luoghi di lavoro,
- 6) segnalazioni conseguenti alla risoluzione del contratto in danno dell'appaltatore per grave inadempimento, grave irregolarità e grave ritardo (art. 136 D.Lgs. 163/2006).

Nel Casellario sono riportate, altresì, anche le notizie riguardanti la mancata prova dei requisiti tecnico-organizzativi ed economico-finanziari dichiarati in sede di offerta, di cui la Stazione Appaltante è venuta a conoscenza in sede di controllo sul possesso dei requisiti ex art. 48 del D.Lgs. 163/2006.

Fatta eccezione per le segnalazioni conseguenti alle circostanze che si verificano durante l'esecuzione dei lavori art. 8 lettera p) del Regolamento, tutte le tipologie di annotazioni dovute a "falsa dichiarazione" comportano,

per l'operatore economico nei cui confronti è stata fatta l'annotazione, l'interdizione temporanea a partecipare alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, ad essere affidatari di subappalti, ed a stipulare i relativi contratti fino a un anno a decorrere dalla data di inserimento dell'annotazione nel Casellario (art. 38 comma 1 lettere h) e comma 1-ter del D.Lgs. 163/2006) .

Il Decreto Sviluppo, convertito in L. 106/2011, ha modificato l'art. 38 al comma 1 *ter* stabilendo il periodo di sospensione da un mese a fino ad un anno secondo la valutazione dell'Autorità in merito alla sussistenza di dolo o colpa grave.

Nel corso del 2011 sono state inserite nel Casellario circa 10.000 annotazioni complessive, di cui assumono particolare rilievo quelle relative agli operatori economici per i quali l'Autorità ha disposto la sospensione dalla partecipazione alle procedure di affidamento per mancata, ritardata od omessa comprova dei requisiti di ordine speciale, in esito alla procedura di cui all'art. 48 del Codice e quelle relative a fattispecie previste come cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o fattispecie comunque utili alla tenuta del Casellario. La maggior parte delle circa 10.000 annotazioni complessive riguarda infatti notizie concernenti la perdita dell'attestato di qualificazione a seguito di cessione di un ramo di azienda o di cessione di azienda, notizie concernenti i provvedimenti interdittivi emanati dal MIT, ovvero altre notizie concernenti la tenuta del Casellario (cessioni di azienda o di ramo di azienda, affitto di azienda, decadenza dell'attestazione, ecc.).

Con particolare riguardo a queste ultime, la seguente tabella riporta il numero e la percentuale di annotazioni per singola fattispecie, tenendo tuttavia presente che in fase di inserimento nel Casellario tale *sub*-classificazione è facoltativa, per cui un rilevante numero di annotazioni risulta non classificato.

**Annotazioni
inserite nel
Casellario nel
corso del 2011**

Tabella 1 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	38	6,51%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	63	10,79%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	10	1,71%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	1	0,17%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	29	4,97%
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico)	19	3,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	7	1,20%
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	1	0,17%
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	1	0,17%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	2	0,34%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	71	12,16%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	1	0,17%
N.C.	341	58,39%
Totale	584	100,00%

Le seguenti quattro tabelle contengono la scomposizione delle diverse tipologie di annotazioni distintamente per lavori, servizi e forniture.

Tabella 2 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - LAVORI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	14	3,87%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	22	6,08%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	2	0,55%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	8	2,21%

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

segue Tabella 2 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - LAVORI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico	19	5,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	4	1,10%
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	1	0,28%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	2	0,55%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	50	13,81%
N.C.	240	66,30%
Totale	362	100,00%

Tabella 3 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - SERVIZI

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	17	10,76%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	23	14,56%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	6	3,80%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	1	0,63%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	12	7,59%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	2	1,27%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	18	11,39%
N.C.	79	50,00%
Totale	158	100,00%

Tabella 4 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - FORNITURE

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	7	10,94%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	18	28,13%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	2	3,13%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	9	14,06%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	1	1,56%

segue - Tabella 4 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - FORNITURE

Cause di esclusione	Numero	% Numero
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	1	1,56%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	3	4,69%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	1	1,56%
N.C.	22	34,38%
Totale	64	100,00%

Infine, la tabella e il grafico riassuntivi, di seguito riportati, evidenziano la distribuzione percentuale delle diverse tipologie di annotazioni per cause di esclusione tra lavori, servizi e forniture e il peso di ciascuna tipologia sul totale.

Tabella 5 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - distribuzione percentuale per riga tra lavori, servizi e forniture e peso di ciascuna tipologia sul totale

Cause di esclusione	Lavori	Servizi	Forniture	% sul Totale
Art. 38, comma 1, lettera c) + art. 8, co. 2, lett. q e aa) del regolamento (sentenze di condanna passate in giudicato oppure di applicazione della pena su richiesta ovvero decreti penali)	36,84%	44,74%	18,42%	6,51%
Art. 38, comma 1, lettera i) (esclusione da gara per violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali)	34,92%	36,51%	28,57%	10,79%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni)	20,00%	60,00%	20,00%	1,71%
Art. 38, comma 1, lettera f) + art. 8, co. 2, lett. p) e aa) del regolamento (grave errore nell'esercizio dell'attività professionale)	0,00%	100,00%	0,00%	0,17%
Art. 38, comma 1, lettera g) (violazioni, definitivamente accertate, nel pagamento delle imposte e tasse)	27,59%	41,38%	31,03%	4,97%
Mancata veridicità delle dichiarazioni sostitutive o contraffazione documenti rilasciati dall'operatore (compresa l'esclusione ai sensi dell'art. 38, comma 1, lett. h) del D. Lgs. n. 163/2006 e s.m., laddove la relativa dichiarazione dell'operatore economico sia risultata difforme da quanto risultante nel casellario informatico)	100,00%	0,00%	0,00%	3,25%
Art. 34, comma 2 (collegamento sostanziale)	57,14%	28,57%	14,29%	1,20%
Art. 34, comma 2 (situazioni di controllo, ex art. 2359 c.c. tra concorrenti)	0,00%	0,00%	100,00%	0,17%

segue - Tabella 5 - Numero di annotazioni per cause di esclusione dalla partecipazione alle gare o comunque utili per le stazioni appaltanti - distribuzione percentuale per riga tra lavori, servizi e forniture e peso di ciascuna tipologia sul totale

Cause di esclusione	Lavori	Servizi	Forniture	% sul Totale
Esclusione da gara per falsa dichiarazione in ordine alla partecipazione plurima	100,00%	0,00%	0,00%	0,17%
Art. 8, co. 2, lett. p e aa), del regolamento (irregolarità contributive/fiscali emerse nel corso dell'esecuzione dei lavori)	100,00%	0,00%	0,00%	0,34%
Art. 8, co. 2, lett. aa) del regolamento (tutte le altre notizie riguardanti le imprese ritenute utili ai fini della tenuta del casellario)	70,42%	25,35%	4,23%	12,16%
Art. 38, comma 1, lettera l) (mancata presentazione della certificazione rispetto agli obblighi previsti dalle norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili)	0,00%	0,00%	100,00%	0,17%
N.C.	70,38%	23,17%	6,45%	58,39%

4.4.2. Procedimenti per l'annotazione delle false dichiarazioni rese dagli Operatori economici

Nel corso del 2011 due rilevanti provvedimenti normativi hanno inciso sulle attività concernenti la tenuta del Casellario informatico e l'attività sanzionatoria conseguente ai procedimenti avviati dall'Autorità a seguito delle segnalazioni pervenute dalle Stazioni Appaltanti.

Nello specifico, l'articolo 4, comma 2, del D.L. 13 maggio 2011, n. 70, convertito con L. n. 106 del 12 luglio 2011, con l'inserimento del comma 1-ter all'articolo 38 del D.Lgs 163/2006 ha previsto, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione da parte dell'Operatore economico, la valutazione dell'Autorità relativamente all'applicazione della sanzione in considerazione della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione. Sul lato puntuale della gestione del Casellario informatico, il nuovo comma ha disposto l'iscrizione nello stesso, ai fini dell'esclusione della procedura di gara e degli affidamenti di subappalto ai sensi del comma 1, lettera h), per un periodo di un anno, decorso il quale l'iscrizione viene cancellata e perde comunque efficacia. Tale innovazione, modifica, in parte, quanto deliberato dal Consiglio dell'Autorità nel corso dell'adunanza del 9, 10 ed 11 giugno 2009, in cui il mantenimento dell'annotazione (nello specifico caso per falsa dichiarazione), pur

La valutazione dell'AVCP circa l'applicazione delle sanzioni

terminando l'efficacia dopo un anno, veniva mantenuta per un periodo di 5 anni.

L'entrata in vigore, dall'8 giugno 2011, del D.P.R. n. 207/2010 ha contribuito ad una maggiore organicità della previsione normativa del "Casellario informatico", ora normato all'art. 8 del richiamato disposto regolamentare. Una sostanziale innovazione dal lato del procedimento volto all'eventuale annotazione di un'impresa, è stato introdotto con l'inserimento, nell'articolo 8, del comma 12, che prevede che *"per l'inserimento dei dati nel casellario informatico l'Autorità assicura, in relazione alle specifiche caratteristiche e circostanze, la partecipazione al procedimento, secondo le disposizioni della legge n. 7 agosto 1990, n. 241"*. Con tale previsione, già a decorrere dalla data di entrata in vigore del D.P.R. n. 207/2010 l'Autorità ha provveduto ad avviare contraddittorio con le imprese non solo in presenza di "false dichiarazioni" ma anche in presenza di altre segnalazioni fornite da Stazioni Appaltanti, come le risoluzioni contrattuali ex articolo 136 del Codice.

Sostanziale conferma delle segnalazioni rispetto all'anno precedente

A fronte di cambiamenti normativi che si sono succeduti, ampliando sotto certi aspetti le casistiche per le quali un'impresa può essere segnalata all'Autorità ed eventualmente annotata, non si rileva, relativamente alle segnalazioni pervenute nel corso del 2011, un sostanziale incremento delle stesse da parte delle Stazioni Appaltanti. Rimane tuttavia ancora per alcune delle suddette segnalazioni, anche se per una percentuale contenuta, l'incompletezza e/o l'erroneità dei dati trasmessi con la modulistica approvata dal Comunicato del Presidente del 29/7/2010, in relazione al grado di informazioni richieste dai moduli e di documentazione da allegare agli stessi (copia bando di gara e autocertificazione dell'operatore economico, DURC che evidenzia l'irregolarità contributiva non dichiarata, casellario giudiziale, certificazione rilasciata dall'Agenzia delle Entrate...).

Tale problematicità è stata messa in evidenza in particolare nel caso di falsità dell'autodichiarazione da parte dell'operatore economico. Nel caso delle false dichiarazioni, nel corso del procedimento di contraddittorio con le imprese e le Stazioni Appaltanti, svolto tramite la convocazione di audizioni o presso la Direzione Generale o presso il Consiglio, tra l'altro, si

è messo anche in luce l'inadeguatezza dell'autocertificazione nella dimostrazione dei requisiti di carattere generale in sede di richiesta di partecipazione ad una gara pubblica.

Il superamento di un appesantimento procedimentale per l'Autorità nonché per la Stazione Appaltante che vede spesso richiedersi documentazione integrativa relativamente alla segnalazione inviata, potrebbe essere raggiunto, come proposto nel testo in bozza, dall'articolo 6 bis del nuovo D.L. 5/2012 "Semplificazione e sviluppo" convertito in Legge 4 aprile 2012, n. 35, dall'implementazione (prevista dal 1° gennaio 2013) della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, (istituita presso l'Autorità dall'articolo 62 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82), prevedendo la verifica telematica della documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle procedure disciplinate dal Codice.

Riguardo ai procedimenti per false dichiarazioni si rileva che, a fronte della maggioranza delle segnalazioni pervenute che sono state confermate in sede di valutazione da parte dell'AVCP, sono state inviate anche segnalazioni che sono poi risultate conseguenza di una rappresentazione distorta da parte degli enti preposti alla certificazione DURC e/o alla posizione fiscale degli operatori economici segnalati.

Riguardo ai DURC tra i comportamenti non corretti da parte degli enti certificatori, si segnalano:

- Mancanza della quantificazione della posizione debitoria contributiva e/o assicurativa dell'O.E.

L'ente certifica che l'operatore non era in regola alla data di presentazione dell'autocertificazione di gara, omettendo di indicare l'importo di tale inadempimento;

- Certificazione carente di specificazioni sulla tipologia del debito contributivo.

L'ente non indicava nel DURC quale fosse il debito contributivo irregolare, sostituendo detta specifica obbligatoria con la generica dicitura "insoluti vari";

**BDNCP:
strumento di
semplificazione
procedurale**

**Rappresentazione
distorta da parte
di Enti preposti al
rilascio del DURC**

- Certificazione di irregolarità successivamente corretta e dichiarata regolare.

L'ente a richiesta della stazione appaltante certificava l'irregolarità alla data dell'autocertificazione ma, successivamente, su ulteriore richiesta dell'AVCP correggeva la certificazione dichiarando l'O.E. in regola con i contributi alla stesa data. Più raramente, sono state rilevate certificazioni regolari che, solo in un secondo tempo e a seguito di un esame più accurato da parte degli uffici certificatori, sono state sostituite da dichiarazioni di irregolarità;

- Omissione o rifiuto da parte dell'ente di rispondere alle richieste di chiarimenti delle stazioni appaltanti o dell'Autorità.

Alcune volte, a seguito di specifica richiesta della stazione appaltante, gli uffici certificatori hanno omesso o esplicitamente rifiutato di fornire ulteriori specificazioni in merito ad un DURC già emesso. In alcuni, anche se non frequenti casi, l'ente ha omesso o rifiutato di fornire spiegazioni anche all'AVCP. In tali situazioni si è provveduto a richiamare l'ente sull'obbligo ex art. 6, comma 11, D.lgs.163/06 e s.m.i. di ottemperare alle richieste delle stazioni appaltanti e dell'Autorità. Non di meno in alcuni casi, a seguito del reiterato mancato rispetto della norma, si è provveduto a sanzionare l'ufficio inadempiente;

- Omissione da parte di uno degli enti certificanti di pronunciarsi sulla posizione dell'O.E.

Sono capitati casi di DURC in cui solo uno degli enti certificatori si pronunciava sulla posizione contributiva dell'operatore economico, mentre un altro ente non si pronunciava in merito. In tale caso, permaneva il dubbio in capo all'O.E. di una sua posizione contributiva irregolare e costringeva l'AVCP a richiedere direttamente una certificazione all'ente che non si era pronunciato.

Riguardo alla posizione fiscale e tributaria dell'O.E. si sono avute le seguenti tipologie di errori da parte degli enti preposti all'accertamento e alla riscossione:

- Certificazione negativa per cartelle esattoriali non ancora notificate o ancora impugnabili.

Alcune certificazioni di irregolarità sono state rilasciate a carico dell'O.E. per cartelle esattoriali non ancora notificate o, se regolarmente notificate, ancora non diventate esecutive per decorso del termine per l'impugnazione;

- *Certificazioni negative per posizioni debitorie inesistenti o autorizzate nel loro pagamento rateizzato.*

Alcune certificazioni riguardavano posizioni debitorie degli operatori economici che, da un successivo controllo, risultavano oggetto di sgravio, in tutto o in parte, o di concessa autorizzazione alla loro rateizzazione. Per questa ultima situazione, si è constatata una frequente carenza nello scambio di informazioni tra l'amministrazione titolare dell'imposta e l'ente concessionario della riscossione. Tipico è il caso di certificazioni debitorie degli O.E. per somme relative a pagamenti ancora non scaduti del debito ammesso a rateizzazione.

4.4.3 Le segnalazioni relative ai requisiti di ordine generale effettuate dalle stazioni appaltanti. Profili problematici

Settore lavori

Nello specifico, con riferimento al settore dei lavori, nell'evidenziare le segnalazioni pervenute all'Autorità, si pone l'accento su un aspetto piuttosto critico. Con riferimento alle circa 30.500 stazioni appaltanti (incluse quelle accreditate presso l'Osservatorio ai soli fini della tracciabilità), che a loro volta si organizzano in circa 75.000 centri di costo (inclusi quelli accreditati presso l'Osservatorio ai soli fini della tracciabilità), i CIG rilasciati per contratti di lavori sopra i 40.000 euro nel corso del 2011 sono stati pari a 44.149 a fronte di 1.859 segnalazioni pervenute nel corso del 2011 di cui n. 1.059 riferite a provvedimenti interdittivi che provengono dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza e per la Sicurezza nelle Infrastrutture in violazione dell'articolo 14 del D.lgs n.81/2008. Con riferimento al settore dei lavori, ed in particolare ai procedimenti di falsa dichiarazione da parte di operatori economici relativi ai requisiti di carattere generale conclusi nel corso del 2011, come regolati dalla Determinazione n. 1/2010 si evidenzia quanto

riportato nella sottostante tabella sulle tipologie di provvedimenti adottati nel 2011:

Tabella 6 - Provvedimenti adottati nel 2011

Provvedimenti complessivi per FD emessi con Delibera Consiglio	Provvedimenti Sanzionatori (sanzione amministrativa + annotazione)	Importo totale delle sanzioni amministrative irrogate agli operatori economici	Provvedimenti di archiviazione	Provvedimenti impugnati	Pronunce favorevoli all'impresa	Ricorsi pendenti per mancanza pronuncia
n. 184	n. 101	€ 146.000	n. 83	n. 14	n. 2	n. 12

Distribuzione territoriale delle segnalazioni per lavori pubblici

Relativamente alle segnalazioni pervenute nel corso del 2011 (esclusi i provvedimenti interdittivi che provengono dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - Direzione Generale per la Vigilanza e per la Sicurezza nelle Infrastrutture e per i quali, com'è noto, l'Autorità annota senza contraddittorio), la distribuzione per macro area è riportata nella seguente tabella:

Tabella 7 - Segnalazioni pervenute nel 2011

Macro aree	Segnalazioni pervenute
NORD ITALIA	260
CENTRO ITALIA	321
SUD ITALIA	219
Totale segnalazioni	800

Per disaggregare su base regionale i dati già riportati per ciascuna macro area, sono stati considerati i CIG rilasciati per i contratti di lavori nel 2010 e nel 2011 rispetto alle segnalazioni complessivamente pervenute. Gli esiti delle elaborazioni sono contenuti nella tabella che segue.

Tabella 8 - Segnalazioni per contratti di lavori - Anni 2010 e 2011

Regioni	Segnalazioni complessive pervenute nel 2011	Segnalazioni pervenute nel 2011 al netto dei provvedimenti interdittivi
Abruzzo	35	4
Basilicata	81	7
Calabria	132	92
Campania	105	56
Emilia Romagna	58	29
Friuli Venezia Giulia	35	13
Lazio	134	84

segue - Tabella 8 - Segnalazioni per contratti di lavori - Anni 2010 e 2011

Regioni	Segnalazioni complessive pervenute nel 2011	Segnalazioni pervenute nel 2011 al netto dei provvedimenti interdittivi
Liguria	126	17
Lombardia	196	100
Marche	53	23
Molise	20	2
Piemonte	53	40
Puglia	155	30
Sardegna	83	43
Sicilia	361	136
Stato Estero	0	0
Toscana	89	48
Trentino Alto Adige	15	14
Umbria	41	11
Valle d'Aosta	5	3
Veneto	80	48
Totale	1859	800
Totale complessivo per anno	1859	800

Dai dati contenuti in tabella 8 si evince un incremento sostanziale dei contratti di lavori avviati nel corso del 2011 rispetto al 2010, dato incrementato anche alla luce della prolifica normativa in materia di tracciabilità dei flussi finanziari. Per il nord Italia, la Lombardia si colloca come la regione d'Italia con maggiori segnalazioni (in particolare dal Comune di Milano), nel centro Italia è il Lazio che relativamente all'elevato numero di contratti di lavori perfezionati, invia segnalazioni al Casellario informatico. Nel sud Italia la Regione che sostanzialmente appare in linea con un numero di segnalazioni superiori rispetto alle altre regioni meridionali è la Sicilia. Margini di azione potrebbero essere individuati in alcune regioni che a fronte di un numero elevato di contratti di lavori inviano un contenuto numero di segnalazioni all'Autorità.

Settore Servizi e forniture

Preliminarmente, si deve riconoscere che riguardo alle segnalazioni ex art. 38, comma 1, D.lgs 163/06, per appalti di forniture e servizi l'incidenza di errori od omissioni nella compilazione dei modelli predisposti dall'Autorità è andata gradualmente attenuandosi. Infatti, rispetto alle segnalazioni inviate dall'anno 2007, le S.A. attualmente completano con maggiore attenzione i modelli predisposti e risultano notevolmente diminuiti gli errori di compilazione. Tale miglioramento, però,

**Segnalazioni
per servizi e
forniture**

sembrerebbe riguardare solamente una ridotta percentuale delle stazioni appaltanti obbligate all'invio delle segnalazioni. Infatti, a seguito dell'indagine effettuata sulle S.A. capoluoghi di provincia, si è rilevata la possibilità dell'esistenza di una moltitudine di soggetti che, per motivi al momento soltanto ipotizzabili, risultano inadempienti all'obbligo dell'invio di tali segnalazioni. Nel caso tale ipotesi fosse confermata, oltre alla lesione del principio di legge della cogenza della segnalazione da parte delle S.A., si concretizzerebbe una grave lesione del principio della concorrenza tra operatori economici, in quanto quelli segnalati e annotati sul Casellario delle imprese dopo la verifica dell'AVCP, risulterebbero penalizzati nei confronti dei loro concorrenti che, per l'omissione di segnalazione da parte delle S.A. non ottemperanti, continuerebbero a partecipare agli affidamenti di contratti pubblici nonostante la loro inadempienza agli obblighi del D.lgs. 163/2006.

Riguardo al controllo, effettuato da parte delle stazioni appaltanti, della veridicità delle autodichiarazioni presentate dagli operatori economici, in sede di partecipazione alle procedure pubbliche di gara, l'Autorità ha cercato di verificare se vi fosse un divario numerico tra le segnalazioni, provenienti dalle stesse S.A., relative ai lavori e quelle per i servizi e forniture ex art. 38, comma 1, del D.lgs.163/2006. Tali segnalazioni, che riguardano la non conformità delle dichiarazioni sostitutive degli operatori economici rispetto ai requisiti di ordine generale, devono essere inviate all'AVCP dalle stazioni appaltanti allorché riscontrino tali anomalie in sede di gara.

Ipotizzando, pertanto, l'Autorità la possibilità dell'esistenza di un ragguardevole divario tra quelle inviate relative agli appalti di lavori e quelle per i servizi e forniture, si è ritenuto utile svolgere una indagine conoscitiva per verificare il rapporto tra i Codici Identificativi di Gara (C.I.G.) richiesti dalle Stazioni Appaltanti (S.A.) nel biennio 2010-2011 e le segnalazioni inviate, nello stesso periodo, relative ai servizi e forniture. Da tale verifica è stata riscontrata una considerevole anomalia numerica tra il numero dei C.I.G. richiesti e le segnalazioni pervenute. A fronte di 18.846

Confronto tra
segnalazioni e
CIG rilasciati

C.I.G. per servizi e forniture, richiesti per gli anni 2010-11 dalle S.A. capoluogo di provincia, sono pervenute solo 96 segnalazioni .

Da queste 96 segnalazioni pervenute all'AVCP, un ulteriore dato si è potuto rilevare relativamente alla maggiore incidenza delle segnalazioni inviate solo da alcune S.A., mentre altre, tra cui importanti enti locali che hanno richiesto migliaia di C.I.G. per il suddetto periodo 2010-11, sembrano non avere o quasi riscontrato problematiche *ex art.* 38, comma 1, del D.lgs.163/2006 relative alle autocertificazioni presentate dai concorrenti.

Dalle successive tabelle si possono, inoltre, verificare le incidenze su base regionale (tab. 9) e territoriale - geografica (tab. 10) del rapporto tra C.I.G. richiesti e segnalazioni pervenute sempre per il biennio 2010-11.

I grafici inseriti in tali tabelle devono essere valutati considerando che maggiore è lo spicchio di torta e maggiore è il divario tra C.I.G. richiesti e segnalazioni inviate all'Autorità.

Tab. 9 Segnalazioni su base Regionale

Regione	CIG-2010-11	Segnalazioni
Abruzzo	240	2
Basilicata	153	0
Calabria	427	0
Campania	1218	14
Emilia-Romagna	1880	6
Friuli V.G.	658	4
Lazio	3891	5
Liguria	843	7
Lombardia	2501	2
Marche	359	1
Molise	56	0
Piemonte	1455	7
Puglia	749	17
Sardegna	952	7
Sicilia	1034	16
Toscana	1618	6
Trentino A.A.	409	1
Umbria	301	0
Valle d'Aosta	102	1

Per la tab. 9 su base regionale, si può rilevare che il numero più consistente di segnalazioni sono pervenute dalle S.A. capoluogo di provincia della

**Segnalazioni
su base
territoriale**

Puglia (C.I.G. 749 e 17 segnalazioni), della Sicilia (C.I.G. 1034 e 16 segnalazioni) e della Campania (C.I.G. 1218 e 14 segnalazioni). Al contrario, quelle che hanno inviato meno segnalazioni, o per 4 regioni nessuna (Basilicata C.I.G. 240, Calabria C.I.G. 427, Umbria C.I.G. 301 e Molise C.I.G. 56), risultano essere i capoluoghi di provincia del Lazio (C.I.G. 3891 e 5 segnalazioni), Lombardia (C.I.G. 2501 e 2 segnalazioni) e Toscana (C.I.G. 1618 e 6 segnalazioni).

Per la tab. 10 su base territoriale - geografica si può confrontare che risultano più segnalazioni inviate dai capoluoghi di provincia delle isole (Sardegna e Sicilia) e del Sud Italia che quelle inviate dai capoluoghi di provincia del Nord e Centro Italia.

Tab. 10 Segnalazioni su base territoriale - geografica

AREA GEOGRAFICA	C.I.G. 2010-2011	SEGNALAZIONI
NORD	5958	22
CENTRO	8289	20
SUD	2603	31
ISOLE	1986	23

4.5 Elenchi di prestatori servizi e forniture e oneri di iscrizione negli elenchi stessi ai fini della partecipazione.

L'attività di monitoraggio in relazione al Comunicato del Presidente del 15 settembre 2010 - *"Trasmissione dei dati relativi all'istituzione di elenchi ufficiali di prestatori di servizi o di fornitori, ai sensi dell'art. 45 del D.Lgs n.163/06*, ha evidenziato che, nella quasi totalità dei casi, gli elenchi inviati non erano costituiti ai sensi della norma citata, ma trattavasi di elenchi di operatori per l'approvvigionamento di beni e servizi in economia, ovvero di albi di operatori da interpellare in caso di ricorso a procedure negoziate e/o di cottimo fiduciario, o ancora di elenchi di professionisti cui affidare incarichi di progettazione o la redazione di strumenti di pianificazione (art. 125).

La valenza generale degli elenchi ufficiali non sembra, pertanto, correttamente intesa dalle amministrazioni. Infatti, la finalità dell'art. 45 sarebbe quella di predeterminare il mercato degli operatori economici nel settore delle forniture e dei servizi attraverso una valutazione di idoneità delle imprese "alla prestazione, corrispondente alla classificazione del

Elenchi Ufficiali di prestatori di servizi e forniture: difficoltà interpretative da parte delle SA

concorrente iscritto". Tuttavia le S.A., benché nel regolamento e nel bando istitutivo facciano riferimento all'art. 45, riportano nel contenuto indicazioni diverse, ad esempio limitando l'uso dell'elenco solo alle procedure ristrette e, in ogni caso, per la stipula di contratti dal valore inferiore alla soglia comunitaria (Università degli studi di Foggia), oppure precisando che gli elenchi verranno utilizzati per le acquisizioni in economia ex art. 125 (COSIB - Consorzio di sviluppo industriale della Valle del Biferno), o ancora facendo esplicito rinvio all'art. 45 solo per quanto concerne aspetti procedurali, per ribadire, ad esempio, che la domanda di iscrizione può essere formulata in qualsiasi momento e che l'iscrizione stessa non è obbligatoria per la partecipazione alle gare (Arit - Agenzia Regionale per l'informatica e la telematica della regione Campania). Emblematica, in tal senso, la formulazione del regolamento dell'Autorità portuale di Messina che istituisce un albo fornitori ai sensi dell'art. 45, salvo precisare che il campo di applicazione è limitato ai cottimi fiduciari, alle procedure negoziate e agli affidamenti diretti. L'Università degli Studi di Milano Bicocca, poi, ha pubblicato nel 2010 un Regolamento per le spese in economia all'interno del quale viene disciplinato un elenco ufficiale di fornitori e prestatori di servizi ai sensi dell'art. 45; interessante in questo caso è la previsione di un'articolazione di tale elenco per categorie merceologiche individuate in base ad una codificazione molto stringente cui gli operatori devono attenersi a pena di esclusione dall'elenco stesso.

In sostanza l'art. 45 sembra essere interpretato, per lo più, come norma che individua i requisiti minimi che gli operatori devono possedere e le regole che devono osservare per essere iscritti agli albi dei fornitori, il cui ambito di operatività è, però, in genere limitato all'art. 125, più raramente esteso anche all'art. 57, ma in nessun caso assicura quella puntualità ed omogeneità di controlli idonee a consentire la certificazione dell'Autorità e la conseguente valenza generale degli stessi.

Si ricorda, comunque, che il sistema di qualificazione per il settore dei servizi e delle forniture riveste un carattere di non obbligatorietà, che lo differenzia sostanzialmente dal sistema di qualificazione del settore lavori ove riveste, invece, carattere obbligatorio. Ciò significa che, a regime,

**Non
obbligatorietà
del sistema di
qualificazione
per servizi e
forniture**