

## Capitolo 7

In particolare, dai dati pervenuti è possibile rilevare una casistica che ruota intorno ai seguenti temi ricorrenti:

- affidamento di incarichi di progettazione e direzione lavori all'esterno della stazione appaltante, e in qualche caso anche all'interno della stessa;
- bandi di gara relativi ad appalti di lavori, sotto molteplici aspetti, in particolare in materia di criteri distintivi tra l'appalto di servizi e quello di lavori, di criteri di aggiudicazione, di valutazione dell'offerta;
- esecuzione di lavori, in particolare l'ammissibilità delle varianti in corso d'opera e del subappalto;
- affidamento di incarichi di collaudo.

L'esame delle questioni prospettate si è concluso mediante deliberazione del Consiglio, in un tempo medio di due mesi decorrenti dalla data di ricezione del relativo esposto. Tale termine tiene conto dell'intera procedura, che decorre dall'arrivo della segnalazione alla comunicazione della decisione del Consiglio di archiviazione o di accoglimento indirizzata alla stazione appaltante (o, se del caso, all'impresa) e ai soggetti esponenti. Alcune pratiche, peraltro - in particolare quelle alle quali è seguita un'indagine ispettiva - per la loro complessità e delicatezza, hanno richiesto tempi di trattazione particolarmente lunghi.

Evolutione rispetto all'anno precedente

Comparando l'insieme dei dati relativi agli affari trattati al 31 dicembre 2000 con l'andamento della domanda dell'anno precedente (figura 7.6), è possibile rilevare che il numero delle trattazioni pervenute, in assoluto, è notevolmente aumentato (824 contro le 357 dell'anno precedente) e che le richieste di trattazione riferibili alle stazioni appaltanti sono leggermente diminuite (da 191 a 170), mentre le segnalazioni e gli esposti trasmessi da imprese e/o privati e/o da libere associazioni sono quasi quadruplicate nel numero rispetto all'anno precedente (da 166 a 654). La

Figura 7.6 - Richieste e loro provenienza: raffronto con l'anno precedente



*La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi*

comparazione dei dati riferibili alle suddette richieste di trattazione, disaggregati territorialmente, non evidenzia significative differenze rispetto all'anno trascorso: viene, pertanto, confermata la prevalenza sostanziale di richieste da parte di soggetti, sia privati sia pubblici, operanti nel mezzogiorno, rispetto a quelli del centro-nord.

Durante l'anno 2000 sono aumentate in numero considerevole le richieste di soluzione di dubbi concernenti l'interpretazione e l'applicazione della normativa in materia di lavori pubblici.

Le 1.680 richieste pervenute sono state suddivise sulla base della natura dei soggetti richiedenti e della provenienza geografica. Sotto il primo profilo (*figura 7.7*), si può rilevare che il 59% è pervenuto da pubbliche amministrazioni, il 25% da imprese e consorzi e il 16% da cittadini e associazioni. Sotto il secondo profilo (*figura 7.8*), emerge una leggera prevalenza territoriale per il sud e le isole (37%), seguiti dal nord (35%) e dal centro (28%).

Gli anzidetti dubbi interpretativi hanno riguardato molteplici aspetti della normativa sui lavori pubblici. In particolare, la metà circa delle richieste pervenute ha riguardato la materia della qualificazione

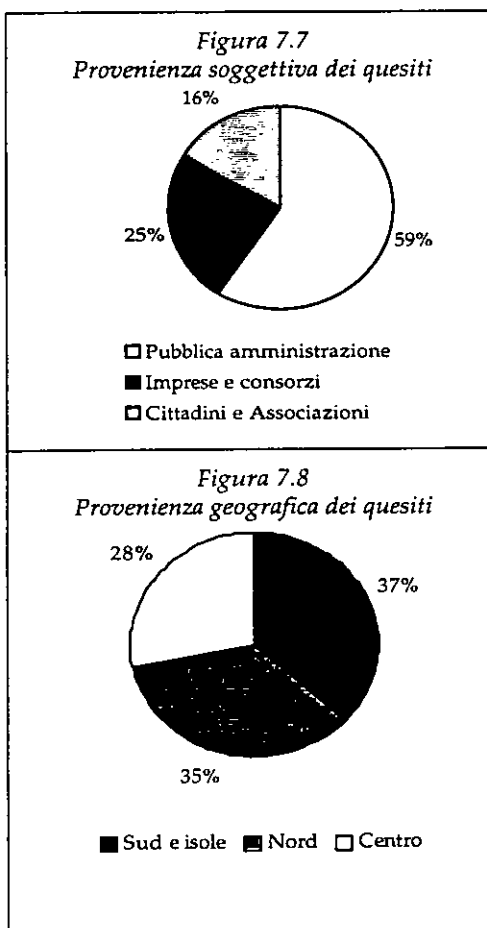
delle imprese<sup>3</sup>, numerosissimi sono stati quelli concernenti gli affidamenti degli incarichi di progettazione, direzione dei lavori e attività connesse (art. 17, l. n. 109/94), gli incentivi per la retribuzione del personale interno de-

Dubbi interpretativi ...

... richiedenti pubblici e privati ...

... distribuzione per aree territoriali ...

... casistica



<sup>3</sup> Vedi Capitolo 8.

*Capitolo 7*

stinatario di detti incarichi (art. 18, l. n. 109/94), nonché le questioni di diritto transitorio concernenti l'applicazione della legge quadro e del regolamento attuativo a procedimenti *in itinere*.

## Quesiti tecnici

Nel corso dell'anno 2000, inoltre, sono pervenuti all'Autorità 640 quesiti di natura tecnica, legati alla compilazione delle schede contenenti le informazioni che, per ciascun intervento, vanno comunicate all'Osservatorio dei lavori pubblici ai sensi dell'articolo 4, comma 17, della legge quadro. Le richieste di chiarimento sono state prevalentemente concentrate nei primi mesi dell'anno: dal mese di aprile, il numero di quesiti sulle schede è diminuito, anche a seguito della pubblicazione sul sito *internet* dell'Autorità della pagina *web* sulle risposte ai 'quesiti frequenti'.

In aggiunta alle suddette richieste, il laboratorio informativo dell'Osservatorio si è attivato per svolgere un'attività di *service* nei confronti delle stazioni appaltanti che hanno segnalato telefonicamente difficoltà connesse alla compilazione delle schede.

Dai numerosi quesiti pervenuti, si è tratta l'impressione di un eccessivo carico di lavoro per le stazioni appaltanti, soprattutto per l'invio delle schede relative a lavori di importo inferiore a € 150.000. Tale situazione ha suggerito all'Autorità un'operazione che potremmo definire di 'autocorrezione organizzativa', finalizzata alla semplificazione delle procedure di invio dei dati<sup>4</sup>.

## Linee di intervento ...

La pluralità delle tipologie di problemi prospettati dalle segnalazioni, dagli esposti e dai dubbi interpretativi ha dato luogo all'adozione di linee di intervento diverse.

Per quel che concerne le segnalazioni e gli esposti con cui sono state indicate presunte irregolarità nella procedura di affidamento di incarichi di progettazione e attività connesse e nelle procedure di aggiudicazione e di esecuzione di opere pubbliche, si può osservare che su 824 trattate dal Ser-

---

<sup>4</sup> Vedi Volume II, Sezione V.

*La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi*

vizio ispettivo, la maggior parte (circa 380) sono state archiviate, trattandosi di procedure ritenute dall'Autorità conformi a legge.

... archiviazioni ...

Va poi sottolineato come un consistente numero di segnalazioni (circa 80, equivalenti al 10%), si sono concluse con una dichiarazione di improcedibilità da parte dell'Autorità. Ciò in quanto si trattava o di segnalazioni riferite a questioni per le quali vi era già allo stato dei fatti una controversia in atto o potenziale tra le parti o di segnalazioni concernenti forniture o servizi (diversi da quelli attinenti all'architettura e all'ingegneria), nei cui confronti l'Autorità non ha competenza. Quest'ultimo tipo di segnalazioni, in sensibile crescita rispetto all'anno precedente, pone in evidenza la mancanza di un soggetto referente per le questioni attinenti alle forniture e ai servizi, pur in presenza di problematiche interpretative ed applicative<sup>5</sup>.

... dichiarazioni di improcedibilità ...

Negli altri casi (circa 350), si è riscontrata l'illegittimità dell'operato della stazione appaltante, relativa a violazioni di carattere solo formale del dettato normativo o a violazioni di carattere sostanziale. In questi casi si è provveduto a contestare alla stazione appaltante la violazione di legge riscontrata, indicando le modalità corrette che si sarebbero dovute osservare; si è, altresì, invitata la medesima, a seconda dei casi, a riformulare il bando contenente le clausole illegittime o a provvedere ad una nuova aggiudicazione della gara, quando si è ritenuto che tali iniziative non comportassero un eccessivo aggravio dell'operato amministrativo sotto il profilo dell'efficienza e dell'economicità.

... contestazioni ...

In altri casi, quando ciò non è stato ritenuto opportuno da parte dell'Autorità, perché, ad esempio, si era già provveduto alla consegna dei lavori o gli stessi erano addirittura già in corso di esecuzione, l'intervento si è limitato ad un richiamo alla stazione appaltante per il futuro operato, al fine di un puntuale rispetto del dettato normativo.

L'efficacia dell'intervento dell'Autorità su richiesta di terzi, invero, è subordinata alla fase in cui si trova la procedura oggetto di segnalazione

---

<sup>5</sup> La stessa carenza è segnalata nel Rapporto OCSE (*Rapporto sul sistema di regolazione e sulle riforme amministrative in Italia*, Roma 2001).

*Capitolo 7*

nonché alla tempestività della medesima segnalazione in relazione all'eventuale presenza di situazioni giuridiche consolidate.

... deferimenti  
ad organi  
giurisdizionali  
e di controllo ...

Nei casi in cui si è ravvisata l'ipotesi di pregiudizio per il pubblico erario, si è disposta la trasmissione degli atti e dei rilievi alla Procura generale della Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 4, comma 9, della legge n. 109/94; in alcuni casi si è anche trasmessa la predetta documentazione agli organi di controllo interno delle amministrazioni appaltanti.

Inoltre, nei casi in cui le irregolarità riscontrate avevano rilevanza penale, l'Autorità ha provveduto a trasmettere gli atti e i rilievi agli organi giurisdizionali competenti. Questo è accaduto relativamente a due sole segnalazioni, ma ciò non significa che, per altre fattispecie, non si sia riscontrata una rilevanza di natura penale. È solo che, in tali ipotesi, la Procura competente era già stata investita della questione o direttamente dagli interessati o dagli organi a ciò preposti.

In alcuni casi, infine, allo scopo di verificare la fondatezza delle irregolarità denunciate, si è provveduto ad interessare la Guardia di finanza, in ottemperanza al protocollo d'intesa stipulato con il predetto Corpo<sup>6</sup>, oppure si sono disposte ispezioni.

... indicazioni di  
comportamento ...

Alle stazioni appaltanti sono state indicate con precisione le norme violate e le irregolarità comunque riscontrate, fornendo altresì indicazioni circa il comportamento giuridicamente corretto cui attenersi. Inoltre, per migliorare la consapevolezza delle stazioni appaltanti relativamente al ruolo dell'Autorità e per venire incontro alle esigenze di quelle di più ridotte dimensioni, che non dispongono dei mezzi e delle capacità sufficienti per poter applicare al meglio quanto richiesto dalla complessa normativa del settore, si è provveduto ad indirizzare l'operato delle stesse inviando copia delle determinazioni e degli atti di regolazione emanati in ordine alle questioni prospettate.

L'esercizio della vigilanza non si è peraltro limitato alla regolarità delle procedure sotto il profilo strettamente giuridico, ma si è esteso ad aspetti

---

<sup>6</sup> Vedi Capitolo 6.

*La domanda di interventi e l'attività svolta: dati di sintesi*

di merito, quali convenienza dell'opera e congruità del prezzo, in coerenza con il principio di economicità espressamente invocato dal legislatore.

A seguito di tali interventi, è di frequente accaduto che le stazioni appaltanti abbiano volontariamente ottemperato a quanto indicato dall'Autorità, fornendone contestualmente tempestiva comunicazione. Alcuni enti appaltanti, ad esempio, cui era stata comunicata la non conformità della gara eseguita ai principi di correttezza e trasparenza di cui all'articolo 1 della legge n. 109/94, hanno comunicato di aver preso atto delle conclusioni cui è pervenuta l'Autorità e, conseguentemente, di aver revocato la determinazione relativa all'approvazione del verbale di aggiudicazione e di avere avviato una nuova gara con le modalità indicate. Altre amministrazioni hanno provveduto a modificare il bando di gara come richiesto dall'Autorità.

Pur nella carenza legislativa, che non assegna all'Autorità un potere sanzionatorio diretto per le illegittimità riscontrate in occasione di accertamenti ed ispezioni, i comportamenti appena ricordati sembrano testimoniare che le singole stazioni appaltanti cominciano a riconoscere all'Autorità il ruolo di regolatore del mercato. Si è potuto peraltro constatare che, nel tempo, tale tendenza si è manifestata in modo più evidente. Per l'anno 2001, inoltre, è stato impostato un sistema che consentirà di monitorare l'esito degli interventi dell'Autorità.

Oltre alle risposte specifiche fornite in merito alle singole questioni prospettate, prima richiamate, ogni qualvolta sono emersi problemi di valenza generale, indicativi di difficoltà interpretative e di incertezze applicative di vasta portata, si è proceduto all'attuazione di interventi regolatori<sup>7</sup>.

Qualora, poi, da un esame delle segnalazioni pervenute si sono evidenziati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa, conseguenti anche a difficoltà interpretative del medesimo testo giuridico, si è provveduto ad effettuare apposita segnalazione al Governo e al Parlamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, lettera d), della legge n. 109/94<sup>8</sup>.

... risposta  
delle stazioni  
appaltanti ...

... interventi  
regolatori ...

... segnalazioni  
a Governo e  
Parlamento ...

<sup>7</sup> Vedi Capitolo 11.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

*Capitolo 7*

L'Autorità, infine, ha avviato un sistema di intervento finalizzato alla predisposizione di linee guida per facilitare e semplificare l'attività delle stazioni appaltanti e, nel contempo, consentire alle imprese di disporre di un quadro di riferimento basato su comportamenti delle pubbliche amministrazioni quanto più possibile omogenei. In quest'ottica, ha provveduto alla formulazione di *bandi tipo* pubblicizzati sul proprio sito *internet* nonché sulla Gazzetta Ufficiale<sup>9</sup>. Si sono così voluti prefigurare gli elementi essenziali per la giusta configurazione e predisposizione della procedura di gara, con particolare riferimento a quelli che caratterizzano la natura delle opere e a quelli relativi alle particolari condizioni di esecuzione.

---

<sup>9</sup> Gazzetta ufficiale n. 143 del 4 settembre 2000. Vedi Capitolo 11.

### La qualificazione

L'Autorità, con l'entrata in vigore del DPR n. 34/2000, ha dovuto affrontare, sul versante operativo, diversi problemi di interpretazione ed applicazione del nuovo sistema di qualificazione<sup>1</sup>.

Durante il periodo transitorio l'impegno dell'Autorità si è concretizzato essenzialmente nel dare risposta ai numerosi quesiti che sulle nuove regole sono stati posti dalle diverse stazioni appaltanti, chiamate a valutare il possesso dei requisiti delle imprese sulla base dei criteri stabiliti dal regolamento<sup>2</sup>.

Sul versante operativo, ricollegabile alla scadenza del periodo transitorio, l'impegno immediato dell'Autorità si è concretizzato nel porre in essere gli adempimenti necessari per la costituzione e la relativa autorizzazione delle Società Organismi di Attestazione (S.O.A.), così da rendere operativo il sistema di qualificazione secondo le scadenze previste dal DPR n. 34/2000. L'*iter* di attuazione del nuovo sistema di qualificazione, cui l'Autorità ha provveduto con l'adozione di specifiche determinazioni, si è articolato in diverse fasi operative.

L'Autorità, prioritariamente, ha dovuto porre in essere tutti gli adempimenti necessari per la costituzione delle S.O.A., con l'obiettivo di garantire concorrenza e trasparenza nel mercato. La maggiore difficoltà è stata l'individuazione delle caratteristiche che tali soggetti devono possedere in termini di azionariato, in coerenza con i requisiti di affidabilità che per tali organismi prevede il regolamento.

Fase costitutiva  
delle S.O.A. ...

---

<sup>1</sup> Vedi Capitolo 1.

<sup>2</sup> Un altro significativo aspetto del periodo transitorio è costituito dalle innumerevoli segnalazioni ai sensi dell'art. 10, co. 1 *quater*, della legge quadro. L'attività connessa a tali segnalazioni è oggetto di trattazione nel Capitolo 13.



## Capitolo 8

... composizione  
azionaria

Sulla composizione azionaria sono pervenuti all'Autorità numerosi quesiti, sotto il duplice profilo dei requisiti dell'indipendenza e della presenza di interessi commerciali.

In via generale, salvo le espresse preclusioni previste dallo stesso regolamento, l'Autorità si è orientata a consentire una tendenziale libertà di partecipazione all'azionariato delle S.O.A. L'accertamento della partecipazione illegittima da parte di soggetti pubblici e privati è stata intesa, pertanto, in senso funzionale e non strutturale, attraverso il controllo caso per caso dell'eventuale compressione dell'imparzialità della funzione svolta, derivante da specifiche partecipazioni semplici o mediate. È stato così possibile in concreto, anche sulla base delle ulteriori informazioni ed integrazioni richieste in fase di istruttoria, far emergere l'eventuale incoerenza della partecipazione sotto il duplice profilo del requisito dell'indipendenza e dell'imparzialità.

In tal senso, le stesse situazioni di controllo e collegamento, eventualmente riscontrate nella verifica della compagine sociale ed oggetto di specifica dichiarazione, non sono state, di per sé, considerate ostative della partecipazione, tranne che la verifica facesse emergere in concreto il rischio di lesione del principio dell'indipendenza. Per superare dette problematiche e per consentire conseguentemente l'entrata a regime del nuovo sistema, l'Autorità ha adottato due determinazioni<sup>3</sup> dirette essenzialmente ad evidenziare la specialità della società per azioni nel caso delle S.O.A. e gli elementi che ne condizionano la costituzione.

Fase dell'istanza  
e della relativa  
istruttoria ...

La fase operativa dell'istanza e della relativa autorizzazione è stata fortemente condizionata dalle previsioni regolamentari, che sanciscono una rigida cadenza procedimentale e temporale (l'autorizzazione deve essere concessa o negata entro 60 giorni dalla domanda).

In tale contesto si colloca la determinazione<sup>4</sup> in cui, al fine di garantire la massima trasparenza, sono dettagliati forma e contenuto dell'istanza e

<sup>3</sup> Si tratta delle determinazioni n. 23/2000 e n. 38/2000, i cui contenuti sono riassunti nel Capitolo 11 e i cui testi sono riportati nel Volume II, Sezione III.

<sup>4</sup> Si tratta della determinazione n. 39/2000, *ibidem*.

*La qualificazione*

dei relativi documenti da allegare e sono anche delineate le regole del procedimento per il rilascio dell'autorizzazione e per la segnalazione agli operatori delle condizioni di improcedibilità dell'istanza stessa.

I diversi adempimenti istruttori del procedimento di autorizzazione sono stati disciplinati con circolare interna contenente linee guida per gli uffici sulle condizioni di procedibilità dell'istanza di autorizzazione e sull'istruttoria nel merito della documentazione relativa.

L'adozione di una circolare interna, con cui sono state preventivamente definite le diverse questioni interpretative che sarebbero potute intervenire durante la fase istruttoria delle domande di autorizzazione, è stata suggerita da due diverse e correlate esigenze dell'Autorità<sup>5</sup>:

... linee guida

- garantire la parità di trattamento delle diverse istanze di autorizzazione uniformando l'attività istruttoria dei diversi responsabili del procedimento sia sotto l'aspetto procedurale sia sotto il profilo di merito;
- immettere contemporaneamente sul mercato più S.O.A. autorizzate .

Le questioni più importanti affrontate durante la fase istruttoria sono state:

- il riscontro dell'oggetto sociale delle S.O.A. per la verifica di conformità alla previsione di cui all'articolo 7, comma 3, del regolamento circa l'esclusività dell'oggetto sociale e ad ulteriori previsioni di vario genere. Si è reso pertanto necessario prescrivere che gli statuti limitassero l'oggetto sociale alle sole previsioni del regolamento, escludendo qualsiasi ulteriore previsione suscettibile di creare confusione;
- il controllo, nel merito, mediante visure camerali, delle autodichiarazioni presentate in fase di istanza, per la verifica delle partecipazioni dei soci ad altri organismi sociali;
- l'omogeneizzazione delle modalità di rilascio dell'attestazione nonché delle procedure contrattuali riportate nei manuali delle procedure di attestazione presentati dalle S.O.A. in fase di istanza.

---

<sup>5</sup> Sotto il profilo organizzativo, per garantire speditezza nello svolgimento degli adempimenti istruttori e consentire il monitoraggio costante, si è adottato un sistema di *work flow management*.

## Capitolo 8

Fase della  
autorizzazione ...

Per tutte le domande di autorizzazione presentate, l'Autorità ha rispettato i termini procedurali fissati dal regolamento. In fase istruttoria, il termine previsto per l'adozione del provvedimento di autorizzazione o di diniego è stato sospeso o per chiedere ulteriori informazioni ed integrazioni della documentazione fornita dalla S.O.A. istante o per specifiche prescrizioni ed osservazioni formulate dalla Commissione consultiva in sede di parere.

... Commissione  
consultiva ...

La Commissione consultiva istituita ai sensi dell'articolo 5 del DPR n. 34/2000 ha svolto un ruolo di rilievo. Infatti, oltre ad esprimere pareri in merito alla correttezza e alla regolarità sia formale sia sostanziale delle istanze di autorizzazione presentate dalle S.O.A., essa è stata interpellata su diverse questioni relative a problematiche di dubbia interpretazione ovvero di rilevante impatto esterno, riguardanti regole inerenti alla qualificazione in generale. In tale attività, la Commissione, con l'apporto e l'esperienza degli interessi rappresentati, ha valorizzato il proprio ruolo di organo consultivo in senso stretto.

... S.O.A.  
autorizzate ...

Al 31 maggio 2001, risultavano presentate 66 domande di autorizzazione<sup>6</sup> e autorizzate 48 S.O.A., delle quali:

- 7 partecipate anche dalle associazioni di categoria;
- 24 partecipate da sole persone fisiche;
- 17 partecipate da persone fisiche e persone giuridiche.

... e loro  
articolazione  
territoriale

La *tabella 8.1* mostra l'articolazione territoriale delle sedi legali delle 48 S.O.A. autorizzate. La sede legale, tuttavia, non è indicativa della zona d'intervento delle singole S.O.A., in quanto la stessa può variare in relazione alle diverse sedi operative costituite sul territorio e sulla cui disciplina l'Autorità si è recentemente espressa<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Di queste, 5 riguardavano società la cui prima istanza era stata respinta dall'Autorità. Alla data di presentazione delle domande, fissata al 4 settembre 2000, avevano presentato domanda 22 S.O.A.

<sup>7</sup> Comunicato in data 8 febbraio 2001 a tutte le S.O.A. autorizzate.

## La qualificazione

Tabella 8.1. - Sedi delle S.O.A. autorizzate

Regione	S.O.A. autorizzate
Lombardia	7
Piemonte	3
Trentino Alto Adige	-
Friuli Venezia Giulia	-
Valle d'Aosta	-
Veneto	4
Liguria	2
Emilia Romagna	1
Toscana	3
Basilicata	-
Marche	2
Umbria	2
Molise	-
Abruzzo	-
Lazio	10
Campania	5
Puglia	3
Calabria	1
Sicilia	5
Sardegna	-

A seguito dell'autorizzazione delle prime S.O.A., l'Autorità ha affrontato i diversi problemi collegati all'esercizio dell'attività di attestazione.

Fase dell'esercizio  
dell'attività  
di attestazione ...

In tale contesto si inserisce la determinazione<sup>8</sup> che ha dettato le prescrizioni cui devono attenersi le S.O.A. sotto i profili: degli adempimenti correlati all'inizio dell'esercizio dell'attività di attestazione; delle comunicazioni ed informazioni connesse con l'esercizio dell'attività di attestazione; delle prescrizioni inerenti le fasi pre-contrattuale e contrattuale; dei criteri relativi all'attività promozionale dell'esercizio dell'attività di attestazione.

L'attività promozionale costituisce un argomento in via di continua evoluzione in relazione alle diverse forme in cui concretamente si articola.

<sup>8</sup> Determinazione n. 50/2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

*Capitolo 8*

Nel contempo è stata sentita l'esigenza di intervenire nella materia dei requisiti tecnici che devono possedere le imprese al fine della relativa attestazione da parte delle S.O.A.<sup>9</sup>.

La finalità di uniformare l'interpretazione dei requisiti tecnici risiede nella necessità di assicurare alle imprese parità di trattamento nell'attività di verifica dei requisiti da parte delle S.O.A. e di contribuire a creare un quadro di regole 'certe', indispensabile per l'assestamento del nuovo mercato, anche al fine di evitare, per quanto possibile, l'insorgere di contenzioso collegato all'esercizio concreto dell'attività di attestazione. Il contenuto di alcune norme relative ai requisiti tecnici per la qualificazione delle imprese è apparso, infatti, già durante il periodo transitorio, fonte di equivoci e di dubbi interpretativi<sup>10</sup>.

Con l'autorizzazione delle prime S.O.A., l'Autorità ha chiesto loro di comunicare l'immediato inizio dell'esercizio dell'attività di attestazione e l'immediata trasmissione degli estremi dei contratti non appena stipulati con le imprese, al fine di vigilare sull'andamento del nuovo mercato dell'attività di attestazione e di verificarne la dinamicità anche in relazione alla risposta da parte delle imprese.

... avvio del  
mercato ...

Sono state fornite indicazioni<sup>11</sup> alle stazioni appaltanti in ragione del nuovo regime della qualificazione e del momento condizionante l'obbligatorietà dell'attestazione da parte di una S.O.A., al fine della partecipazione delle imprese agli appalti pubblici.

Il mercato ha mostrato qualche lentezza nella fase iniziale della qualificazione, determinata anche dalle aspettative – poco opportunamente suscitate negli operatori – circa una proroga dell'avvio del sistema. Al 28 febbraio 2001, data di entrata in vigore dell'obbligatorietà dell'attestazione per gli appalti di importo pari o superiore a 5 milioni di DSP, risultavano stipulati 971 contratti di attestazione, per un volume di affari di £ 14.706.265.000,

<sup>9</sup> Determinazioni n. 48/2000 e n. 56/2000, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

<sup>10</sup> Vedi Capitolo 6 e Capitolo 13.

<sup>11</sup> Con la determinazione n. 8/2001, il cui contenuto è riassunto nel Capitolo 11 e il cui testo è riportato nel Volume II, Sezione III.

*La qualificazione*

e risultavano rilasciati 196 attestati. Venuti meno tali elementi perturbatori, anche in conseguenza della riaffermata volontà del Governo di mantenere le scadenze prefissate, il sistema ha acquistato speditezza e dinamismo. Al 31 maggio 2001, risultavano stipulati 3.500 contratti, per un volume di affari di £ 43.526.295.960, e rilasciati 1.250 attestati.

La tariffa prevista per l'attestazione che, come noto, prevede un minimo ed un massimo obbligatori, si è attestata, nei primi mesi del mercato, sul minimo. L'Autorità ha già attivato l'immediato controllo delle tariffe applicate, al fine di campionare il rispetto delle stesse per la previsione indicata dal regolamento.

La consapevolezza che il funzionamento del nuovo sistema di qualificazione poggia sull'attività di vigilanza ha suggerito l'opportunità di programmare una serie di iniziative.

La fase iniziale della vigilanza sull'attività di attestazione si è concretizzata nel controllare le autodichiarazioni che sono state presentate in sede di istanza all'attività di attestazione e che hanno formato oggetto dell'attività istruttoria. Le autodichiarazioni hanno riguardato diverse situazioni che condizionavano l'autorizzazione, consistenti nella sussistenza dei requisiti di affidabilità previsti dal regolamento per la costituzione e relativa autorizzazione delle S.O.A.

Un primo programma di esercizio della vigilanza sull'attività di attestazione<sup>12</sup> si è sviluppato attraverso l'attuazione di un piano di ispezioni delle S.O.A. che presentavano le maggiori criticità in relazione a:

- denunce di terzi pervenute all'Autorità;
- verifica a campione dei contratti di attestazione che presentavano irregolarità rispetto al contenuto delle determinazioni o alle previsioni normative e alla misura della tariffa prevista dal regolamento;
- verifica periodica delle attività promozionali delle S.O.A., con controllo sui siti e con richiesta periodica degli organigrammi e dei relativi flussi

... attestati  
rilasciati ...... contratti  
stipulati ...

... tariffe

Vigilanza  
sull'attività  
di attestazione ...... piano  
di ispezioni

<sup>12</sup> Tale programma è stato deliberato dal Consiglio dell'Autorità nel mese di febbraio 2001.

*Capitolo 8*

dei processi di attestazione, anche al fine del controllo sulle risorse esterne.

Il secondo piano di indagini è operativo dal giugno 2001 e riguarda la verifica a campione delle attestazioni in relazione ai seguenti elementi di 'critici':

- attestati con tempo contrattuale minimo rispetto alle richieste di qualificazione delle imprese;
- numero elevato di attestati rilasciati dalle S.O.A. rispetto alla struttura aziendale;
- eccessivo numero di consulenti e/o sedi operative ed elevato numero di esposti e/o reclami;
- attestati rilasciati esclusivamente da S.O.A. partecipate dalle associazioni di categoria;
- attestati rilasciati da S.O.A. con compagine formata solo da persone giuridiche;
- attestati rilasciati da S.O.A. con compagine formata solo da persone fisiche.

Inoltre, ulteriori criteri potranno essere individuati in conseguenza dell'osservazione di fenomeni che emergeranno nell'anno di riferimento.

Casellario  
informatico  
delle imprese ...

A regime, uno strumento prezioso per l'attività di vigilanza sul sistema della qualificazione sarà costituito dal casellario informatico delle imprese. Tale casellario, alimentato dalle attestazioni trasmesse dalle S.O.A. e dalle comunicazioni inviate dalle stazioni appaltanti, consentirà infatti di conoscere in tempo reale tutti i dati e le informazioni rilevanti in merito alle imprese qualificate. In particolare, attraverso il casellario sarà possibile ottenere informazioni su: imprese che non hanno ottenuto la qualificazione; elenco delle imprese qualificate suddivise per categorie di lavori; eventuali episodi di grave negligenza nell'esecuzione dei lavori, ovvero gravi inadempimenti contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporti di lavoro; eventuali provvedimenti di esclusione dalle gare ai sensi dell'articolo 8, comma

*La qualificazione*

7, della legge quadro; eventuali falsità nelle dichiarazioni rese in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara, accertate in esito alla procedura di cui all'articolo 10, comma 1 *quater* della legge n. 109/94 e successive modificazioni; notizie relative all'esclusione delle offerte giudicate non congrue.

Il sistema informativo in corso di realizzazione consentirà, inoltre, di collegare i dati del casellario informatico con le altre banche dati dell'Osservatorio e con le banche dati di altri enti, in tal modo offrendo la possibilità di rilevare automaticamente irregolarità e, in generale, distorsioni nell'applicazione delle norme sui lavori pubblici.

... collegamento  
con altre banche  
dati ...

Per quanto riguarda la comunicazione e la diffusione dei dati del casellario<sup>13</sup>, saranno divulgate a qualsiasi soggetto le seguenti informazioni: ragione sociale, indirizzo, rappresentanza legale, direzione tecnica, categorie e importi conseguiti/posseduti.

... diffusione  
dei dati ...

Alle stazioni appaltanti sarà garantito<sup>14</sup> un accesso riservato alla banca dati del casellario quale utile supporto per l'acquisizione in tempo reale di tutte le informazioni necessarie ad accertare eventuali cause di esclusione dalle gare.

Il casellario informatico delle imprese, oltre a costituire una banca dati esauriente ed accessibile a tutti, consentirà la conoscenza delle caratteristiche del mercato. In particolare, l'analisi dei dati degli elenchi delle imprese qualificate, distinte per categorie di lavori, permetterà di individuare le categorie con un basso numero di imprese qualificate e con un numero elevato di imprese, così fornendo utili informazioni sul grado di concorrenza potenziale nelle diverse categorie.

... elementi  
di conoscenza  
del mercato

Infine, l'attività di vigilanza sull'economicità di esecuzione dei lavori e, più in generale, sull'efficienza dell'azione amministrativa potrà essere utilmente sostenuta dall'analisi dei dati del casellario sulle risultanze del contenzioso tra imprese contraenti e stazioni appaltanti.

<sup>13</sup> Con riferimento alle leggi 31 dicembre 1996, n. 675 (art. 27) e 7 agosto 1990, n. 241 (artt. 22, 23).

<sup>14</sup> In attuazione di quanto disposto dall'art. 27, co. 5, DPR n. 34/2000.