

Determinazione n. 10/2002 del 29/5/2002

G.u. Serie Generale n.141 del 18.6.2002

Oggetto: "Determinazione integrativa della determinazione n. 16/23 del 5/12/2001 in ordine a "Requisiti per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici"

Con la determinazione n. 16/23 del 5 dicembre 2001, questa Autorità, in risposta a richieste di chiarimenti da parte di alcune stazioni appaltanti e nell'intento di far conseguire un'interpretazione uniforme delle norme, ha dato indicazioni in merito al contenuto di quelle, unitariamente e coerentemente interpretate, relative ai requisiti occorrenti alle imprese per la partecipazione alle gare di appalto e di concessione dei lavori pubblici e la stipulazione dei relativi contratti. Nella determinazione indicata è stata data risposta anche a possibili dubbi interpretativi in ordine ai comportamenti delle stazioni appaltanti riguardanti concrete fattispecie specificamente individuate; e sono state inoltre indicate linee operative cui intendeva attenersi l'Autorità nella definizione della organizzazione del Casellario informatico delle imprese qualificate, al fine di renderlo coerente con le norme e garantire in pieno la finalità di pubblicità e trasparenza cui esso è preordinato.

Successivamente, tuttavia, sono stati formulati ulteriori quesiti da parte di altre stazioni appaltanti in ordine all'individuazione ed all'accertamento dei requisiti occorrenti per la partecipazione alle gare di appalto ed alle conseguenze del mancato riscontro degli stessi, ed in particolare ai comportamenti da tenere nei confronti delle imprese le cui autodichiarazioni circa il possesso dei requisiti medesimi, rese nella domanda di partecipazione alle gare, non trovano riscontro nelle disposte verifiche e relativi accertamenti; il che rende opportuno fornire ulteriori precisazioni in merito al problema in esame ribadendo, innanzitutto, che gli affidamenti relativi all'esecuzione dei lavori pubblici possono essere disposti esclusivamente in favore di soggetti in possesso di predefiniti ed accertati requisiti di tipo economico-finanziario e tecnico- organizzativo i quali siano, altresì, moralmente e professionalmente affidabili, e che funzionale alla pubblicizzazione dei dati incidenti su tali requisiti è l'Osservatorio dei lavori pubblici istituito presso l'Autorità per vigilanza sui lavori pubblici.

Va ribadito, poi, che, per le gare di appalto di importo superiore a 150.000 euro, l'accertamento relativo al possesso dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria è demandato a soggetti terzi (Soa) rispetto alle stazioni appaltanti, appositamente autorizzati ai sensi del regolamento di cui al D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34. Soggetti i quali, non si limitano a certificare l'idoneità tecnica dell'impresa, cui è strettamente correlata l'attestazione di qualificazione da essi rilasciata, dal momento che, per il rilascio dell'attestazione medesima, verificano anche che non ricorrano situazioni, a quella data, di incompatibilità morale e professionale che precludono la partecipazione alle gare e quali specificamente elencate dall'art. 17 del detto D.P.R. 34/2000. Con il rilievo ulteriore che il legittimo conseguimento dell'attestazione di qualificazione importa una presunzione di idoneità dell'impresa implicante una generale capacità giuridica della stessa alla stipulazione dei contratti di appalto e di concessione dei lavori pubblici, sia pure limitata alla durata triennale dell'efficacia dell'attestazione. E di tale idoneità è data divulgazione attraverso l'iscrizione dell'impresa qualificata nel relativo registro informatico istituito presso l'Osservatorio per i lavori pubblici ai sensi degli artt. 11 e 27 del D.P.R. 34/2000. Iscrizione che è disposta sulla base di informazioni direttamente fornite dalle Soa dopo il rilascio dell'attestazione di qualificazione e previa validazione da parte dell'Autorità dei dati trasmessi in via informatica con quelli contenuti nei documenti inviati contestualmente in via cartacea; e sulla quale iscrizione l'Autorità ha ritenuto di poter intervenire, con le necessarie annotazioni, esclusivamente nel caso in cui le Soa medesime non apportino le dovute modifiche alle attestazioni rilasciate conseguenti alla constatazione successiva al suo rilascio di fatti e circostanze i quali fanno ritenere che la stessa è stata conseguita irregolarmente per quanto riguarda categorie e classifiche, ovvero nella mancanza dei previsti necessari presupposti di tipo oggettivo e soggettivo.

Per le tipologie di gare in esame, quindi, le stazioni appaltanti "non possono richiedere ai concorrenti la dimostrazione della qualificazione con modalità, procedure e contenuti diversi" da quelle indicate in detto D.P.R. n. 34/2000 e nella considerazione che "l'attestazione di qualificazione (ove legittimamente conseguita) rilasciata a norma del regolamento (medesimo) è sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria" (art. 1, comma 2, D.P.R. indicato). unica eccezione è prevista per i bandi di gara relativi ad appalti di "importo a base di gara superiore ad euro 20.658.276 (40 miliardi di lire) e "per le imprese stabilite in altri Stati aderenti all'unione europea" (art. 3, comma 6 e 7, detto regolamento). Per le gare di appalto relative a lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro, invece, la verifica relativa al possesso dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria oltre che di quelli soggettivi, ove l'impresa non abbia già conseguito l'attestazione di qualificazione, spetta direttamente alle stazioni appaltanti le quali, tuttavia, dovranno provvedervi con le medesime modalità previste dal regolamento indicato per società organismi di attestazione e di cui ai titoli III e IV regolamento medesimo. In base alle considerazioni svolte precedentemente, va, quindi, ulteriormente ribadito che, relativamente ai requisiti di idoneità tecnica e finanziaria, ove l'impresa concorrente sia in possesso di attestazione di qualificazione, non è consentita alle stazioni appaltanti alcuna possibilità di pretendere alcuna ulteriore documentazione per la comprova del requisito richiesto.

Tuttavia, il possesso dell'attestazione di qualificazione, se è sufficiente alla dimostrazione dei requisiti di idoneità tecnica ed economica del concorrente, non basta a far ritenere provato l'ulteriore requisito di idoneità morale e professionale dell'imprenditore che, oltre che alla data del rilascio dell'attestazione di qualificazione, deve permanere sino alla data di stipulazione del contratto. Tale idoneità si ricollega al mancato verificarsi di fatti e circostanze suscettibili di continua modificazione e la cui insussistenza va verificata dinamicamente in occasione anche di ogni singola gara secondo i criteri indicati dall'art. 75 del regolamento 21 dicembre 1999, n. 554, quale introdotto dal D.P.R. 30 agosto 2000, n. 412. Da tenere presente, poi, che il Casellario informatico delle imprese qualificate è funzionale alla pubblicizzazione anche di tali specifici dati che sono anch'essi, ai sensi dell'art. 27, comma 1, del D.P.R. 34/2000, trasmessi dalle stazioni appaltanti ed ai sensi del successivo comma 4 del medesimo articolo, messi "a disposizione di tutte le stazioni appaltanti per l'individuazione delle imprese nei cui confronti sussistono cause di esclusione dalle procedure di affidamento di lavori pubblici".

Ribadite dette considerazioni di carattere generale e passando all'esame più specifico dei quesiti formulati, va altresì rilevato che, ai sensi dell'art. 27, comma 2, del D.P.R. 34/2000, nel Casellario informatico delle imprese qualificate vanno, tra l'altro, inseriti: gli "eventuali provvedimenti di esclusione dalle gare ai sensi dell'art. 8, comma 7, della legge adottati dalle stazioni appaltanti" (lett. r) e le "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'art. 10, comma 1 quater della legge" (lett. s). Va rilevato, poi, che in base al disposto di cui al più volte richiamato art. 75 del D.P.R. 554/1999, tra le ipotesi che precludono la partecipazione alle gare di appalto, vi è quella relativa al fatto di avere, nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara "risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio dei lavori pubblici" (lett. h). Ed in proposito va precisato che l'indicazione del dato di cui all'art. 75, comma 1, lett. h), del detto D.P.R. 554/99 nella fase di avvio del Casellario informatico delle imprese qualificate, va ugualmente inserita anche dopo la scadenza dell'anno successivo alla data in cui è stata resa la falsa dichiarazione assumendo lo stesso rilevanza con riferimento alle gare indette entro l'anno e per le quali non sia stato ancora stipulato il relativo contratto.

Quanto detto in precedenza consente di ritenere, poi, che vi sia l'obbligo per le stazioni appaltanti di comunicare all'Autorità di vigilanza, affinché ne venga fatta annotazione nel Casellario delle imprese qualificate, di entrambe le indicate ipotesi di falsa dichiarazione; obbligo, peraltro, che, per quanto riguarda la segnalazione delle false dichiarazioni in ordine ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativi, trova anche specifica enunciazione nell'art. 10, comma 1 quater, della legge 109/1994 indicata. Dalle dette norme si rileva, inoltre, ai sensi dell'art. 8, comma 7, della legge 11 febbraio 1994, n. 109 e successive modificazioni, indipendentemente dalla iscrizione del dato nel Casellario informatico, la sussistenza in capo alle stazioni appaltanti del potere di esclusione dalle successive gare da esse indette, e per un periodo compreso tra tre e sei mesi, delle imprese nei cui confronti sia stata adottata la sanzione dell'esclusione per false dichiarazioni in merito ai requisiti di carattere generale, laddove, invece, per le altre stazioni appaltanti, perché possa applicarsi tale sanzione occorre attendere che il dato risulti annotato nel Casellario informatico delle imprese.

Sulla base delle svolte considerazioni si può, pertanto, concludere che le stazioni appaltanti, come già indicato nei bandi tipo pubblicati sul supplemento ordinario n. 18 della G.u. n. 23 del 28/01/2002, dopo aver verificato sulla base della documentazione contenuta nelle offerte, il rispetto:

- a) della completezza e della correttezza formale delle offerte e della documentazione ed in caso negativo provvedendo ad escluderle dalla gara;
- b) dell'assenza di offerte di concorrenti che sono fra di loro in situazione di controllo ed in caso positivo provvedendo ad escluderli entrambi dalla gara;
- c) del divieto per i consorziati - per conto dei quali i consorzi di cui all'articolo 10, comma 1, lettere b) e c), della legge 109/94 e successive modificazioni hanno indicato che concorrono - di presentare offerte in qualsiasi altra forma ed in caso positivo provvedendo ad escludere il consorziato dalla gara;

debbono procedere, sulla base delle dichiarazioni presentate dai concorrenti, delle certificazioni dagli stessi prodotte e dai riscontri rilevabili dai dati eventualmente presenti nel Casellario delle imprese qualificate istituito presso l'Autorità di vigilanza dei lavori pubblici, ad una immediata verifica circa il permanere, al fine dell'ammissione alla gara, del possesso dei requisiti d'ordine generale da parte dei concorrenti nonché, per le gare di importo inferiore a euro 150.000, alla verifica anche del possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del D.P.R. 25 gennaio 2000, n. 34 da parte dei concorrenti che non possiedono l'attestazione di qualificazione.

Con riferimento, poi, ai requisiti d'ordine generale, dal momento che l'assenza nel Casellario delle imprese qualificate di indicazioni di preclusione alla partecipazione alle gare di appalto non costituisce prova assoluta circa la non sussistenza di cause di esclusione dalle stesse, le stazioni appaltanti, ove lo ritengano necessario, possono effettuare, ulteriori verifiche della veridicità delle dichiarazioni rese dai concorrenti. Il controllo deve essere effettuato senza che, ai sensi dell'articolo

71 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, ne derivi un aggravio probatorio per i concorrenti, e, pertanto, richiedendo direttamente agli uffici che ne sono in possesso (*Tribunali, Prefetture, Inps, Inail, Casse edili, uffici finanziari, Camera di Commercio, ecc.*) le relative certificazioni. I concorrenti le cui dichiarazioni devono essere verificate possono essere individuati con sorteggio oppure secondo criteri discrezionali. I criteri da applicare per la verifica sono stabiliti dalle stazioni appaltanti tenendo anche conto delle considerazioni ed indicazioni fornite dall'Autorità nella citata determinazione 16/23 del 2001 che comunque vanno ritenute di massima e non esaustive.

Qualora dalle verifiche effettuate non risulti, a giudizio della stazione appaltante, confermato il possesso dei requisiti d'ordine generale, oppure, con riferimento alle gare di importo inferiore a euro 150.000 per i concorrenti che non posseggono l'attestazione di qualificazione, confermato il possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del D.P.R. 34/2000, la stazione appaltante stessa procede all'esclusione dalla gara dei concorrenti ed alla conseguente escussione della cauzione provvisoria nonché a segnalare, ai sensi dell'articolo 10, comma 1 quater della legge 109/94 e successive modificazioni per i requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi, e dell'articolo 27, comma 1, del D.P.R. 34/2000, il fatto all'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici.

L'Autorità adotta, ai sensi di quanto previsto dalle norme vigenti nonché sulla base del procedimento di contestazione previsto dalla determinazione 16/23 del 2001, gli eventuali provvedimenti sanzionatori di propria competenza, compreso l'inserimento nell'elenco su base regionale delle imprese qualificate e nell'elenco delle imprese per le quali l'Autorità ha assunto misure provvedimentali che sono entrambe presenti nel Casellario informatico delle imprese qualificate, delle informazioni sulle cause di esclusione dalle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici venute in evidenza.

L'Autorità sulla base delle suesposte considerazioni in diritto dispone che:

- a) i responsabili unici del procedimento, ove un concorrente sia stato escluso dalla partecipazione ad una gara di appalto o di concessione di lavori pubblici per la mancata dimostrazione del possesso dei requisiti di cui all'articolo 28 del D.P.R. 21 gennaio 2000, n. 34, oppure per la sussistenza di una delle cause di esclusione dalle gare di appalto e di concessione di lavori pubblici previste dall'articolo 75 del D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554 e successive modificazioni, devono, entro 10 giorni dalla data del provvedimento di esclusione, segnalare il fatto all'Autorità;
- b) la mancata comunicazione dell'esclusione oppure il ritardo della comunicazione è sanzionabile ai sensi dell'articolo 4, comma 7, della legge 11 febbraio 1994 e successive modificazioni;
- c) la stazione appaltante con proprio provvedimento stabilisce che il concorrente escluso da una gara non può partecipare, per un periodo che può essere previsto da tre a sei mesi, ad altre gare indette dalla medesima stazione appaltante; l'esclusione dalle altre gare ha effetto comunque fino alla adozione del provvedimento dell'Autorità relativo all'inserimento o meno, ai sensi dell'articolo 75, comma 1, lettera h), del D.P.R. 554/1999 e s.m., nel Casellario informatico delle imprese qualificate del divieto per un anno - decorrente dalla data di scadenza per la presentazione dell'offerta relativa alla gara per la quale è stata accertata la falsità della dichiarazione - di partecipazione alle gare di appalto o di concessione di lavori pubblici indette da qualsiasi stazione appaltante.