



Autorità Nazionale Anticorruzione

Nel dettaglio, con riferimento ai nove procedimenti sanzionatori nei confronti delle SOA per irregolarità o illegittimità commesse nel rilascio delle attestazioni, l'Autorità ha provveduto all'irrogazione di sanzioni pecuniarie per 50.000 euro. A seguito dell'irrogazione di una misura sanzionatoria, una SOA sanzionata ha deliberato la cessazione dell'attività di attestazione e la riconsegna della relativa autorizzazione.

Per quanto concerne, invece, i procedimenti di accertamento della riferibilità agli OE dei fatti contestati dalla SOA, l'art. 38, co. 1, lett. m-bis), del *Codice* prevede, per l'appunto, quale causa ostativa alla partecipazione alle gare la presenza a carico dell'OE di un'iscrizione nel Casellario informatico relativa alla presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione.

Al riguardo, come anticipato, l'Autorità ha istituito 135 procedimenti volti a verificare l'imputabilità della presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini della qualificazione, a titolo di dolo o colpa grave alle imprese e, quindi, la ricorrenza di tutti i presupposti necessari per poter procedere all'inserimento nel Casellario informatico delle relative annotazioni, finalizzate all'operatività dell'interdizione alla partecipazione alle gare pubbliche. Tali procedimenti hanno determinato l'irrogazione di sanzioni pecuniarie per 201.830 euro.

Nel corso di dette istruttorie è stata più volte rilevata la circostanza dell'utilizzo dell'istituto dell'intermediazione nelle operazioni di qualificazione. Ed infatti, si è assistito a un incremento dei procedimenti sanzionatori derivanti dall'irregolare attività di promozione, svolta per conto degli organismi di attestazione da alcuni soggetti. Nello specifico, alcuni "ignari" OE si sono affidati ad "esperti" promotori al fine di confezionare la documentazione necessaria per l'ottenimento dell'attestato di qualificazione. Soventemente il promotore, titolare di documenti provenienti da una pluralità di OE che si erano rivolti a lui, confezionava ad arte una serie di atti (ad esempio CEL, bilanci, fatture, titoli di studio, etc.) che venivano presentati alla SOA e permettevano all'operatore (verosimilmente all'insaputa delle parti) di ottenere l'attestazione di qualificazione anche in assenza dei requisiti minimi previsti. In pendenza dei procedimenti ex art. 40, co. 9-*quater*, del *Codice* gli OE, oltre a dimostrare la totale estraneità ai fatti e la buona fede sottesa alle circostanze contestate, hanno avviato azioni penali a completa e definitiva dissociazione dall'operato dell'intermediario. Al fine di arginare quella serie di comportamenti patologici dei promotori, che hanno influito negativamente sul corretto funzionamento del sistema, l'AVCP aveva emanato la determinazione n. 3 del 6 aprile 2006, con la quale aveva ritenuto che l'attività promozionale poteva essere svolta solo da soggetti legati alle SOA da un vincolo organico, prescrivendo lo svolgimento dell'attività di promozione commerciale unicamente a soggetti inseriti nell'organizzazione delle SOA. Ciò al fine di rendere imputabile la responsabilità dell'azione illecita a un soggetto facilmente individuabile, perché facente parte della specifica organizzazione della SOA, peraltro attratta nel regime di responsabilità di una PA in quanto



Autorità Nazionale Anticorruzione

soggetto esercente una pubblica funzione. Tuttavia, occorre evidenziare che il provvedimento fu annullato con sentenza TAR Lazio n. 1921 del 2 marzo 2007.

Problematiche connesse alla qualificazione di società in-house o partecipate da enti pubblici in qualità di concessionari di pubblici servizi

Nell'ambito delle verifiche disposte d'ufficio sull'attività esercitata dalle SOA sono emerse criticità applicative delle disposizioni previste dal *Regolamento* in materia di riconoscimento del requisito di adeguata idoneità tecnica, previsto dall'art. 79, co. 5, lett. b) e c), per la qualificazione di società a capitale misto pubblico-privato o esclusivamente pubblico. Per tali società, operanti prevalentemente nei settori speciali e in un regime non pienamente concorrenziale, il sistema di qualificazione non prevede norme specifiche. Le criticità rilevate derivano soprattutto dalla contemporanea assunzione, da parte dei concessionari gestori, del ruolo di esecutore e di committente.

È stata avviata pertanto una verifica generalizzata sulla qualificazione conseguita dalle società che operano a valle di affidamenti - disposti da enti territoriali (singoli o consorziati) con diverse tipologie di assegnazione (gare o affidamenti diretti, in caso di società *in-house*) - di concessioni di servizi pubblici remunerati con i canoni versati dagli utenti. L'indagine conoscitiva ha permesso di accertare che alla fisionomia giuridica oggetto di verifica sono riconducibili circa 50 OE qualificati.

Si è rilevato che nell'ambito dell'esercizio dell'attività di "gestione" dei servizi affidati in concessione sono state considerate dalle SOA direttamente connesse alle attività oggetto di concessione tutte le realizzazioni di impianti/reti e di manufatti nonché gli interventi di manutenzione eseguiti direttamente o affidati, parzialmente o integralmente, a terzi.

Tali interventi sono stati utilizzati dalle società ai fini della dimostrazione del requisito di cui all'art. 79, co. 5, del *Regolamento*, utile al conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

Prevalentemente le SOA hanno considerato la quasi totalità delle lavorazioni offerte a comprova, anche se affidate a terzi esecutori, come lavori eseguiti in conto proprio, riconoscendo, dunque, alle società affidanti anche gli importi di opere e lavorazioni (attinenti la concessione) affidate ed eseguite da altre imprese.

La valorizzazione di tali lavorazioni a favore del concessionario è avvenuta talvolta con la valutazione integralmente a proprio favore del 100% delle medesime lavorazioni, talvolta con l'applicazione del c.d. "meccanismo premiale" previsto dall'art. 85, co. 2, lett. a), del *Regolamento*. Tale ultima modalità di valutazione è stata adottata in considerazione del fatto che anche per i lavori affidati a terzi, il concessionario svolge l'alta sorveglianza e il coordinamento, oltre che assumerne la responsabilità diretta nei confronti del soggetto concedente, dell'esecuzione.

In alcuni casi si è, altresì, riscontrato che i lavori svolti in conto proprio o quelli svolti dal socio operativo sono stati comprovati con certificazioni immesse nella banca dati telematica



Autorità Nazionale Anticorruzione

dei CEL dallo stesso soggetto esecutore. In altri casi i lavori affidati dai concessionari a terzi esecutori per la realizzazione di opere e/o lavori che non riguardano le attività in concessione sono stati utilizzati per la propria qualificazione e certificati come lavori in conto proprio, in quanto considerati erroneamente attinenti l'esercizio della propria attività. Ne deriva che i concessionari, pur assumendo in dette circostanze la mera fisionomia di committenti, hanno utilizzato i lavori eseguiti da altre imprese ai fini della propria qualificazione, in pieno contrasto con le norme di riferimento.

L'Autorità ritiene necessario un intervento normativo specifico diretto a definire un particolare sistema di valutazione dei requisiti maturati dai soggetti concessionari di pubblici servizi, soprattutto per l'adeguata capacità tecnica dimostrata con lavori eseguiti in proprio.

Incidenza sul sistema di qualificazione delle operazioni di trasferimento di azienda o di ramo e riflessioni sul regime concorrenziale

Con riferimento alle operazioni disciplinate dall'art. 76, co. 9, del *Regolamento* e ai riflessi generati sulle dinamiche del mercato dal lato dell'offerta, occorre evidenziare che l'Autorità sin dal 2014 ha effettuato un'approfondita analisi sul fenomeno dei trasferimenti aziendali, arrivando alla conclusione della necessità di aggiornare il contenuto delle indicazioni operative già fornite con le determinazioni emanate dall'AVCP sin dal 2003 con ulteriori e più analitici criteri di valutazione - circa l'ammissibilità del recupero, a favore delle imprese aventi causa, dei requisiti oggetto del trasferimento - da applicarsi esclusivamente in presenza di elementi qualificanti l'operatività della cedente. Come poc'anzi illustrato, con l'adozione, nell'ottobre del 2014, del *Manuale* sono stati infatti introdotti criteri più rigorosi circa l'utilizzo delle cessioni di ramo di azienda ai fini della comprova dei requisiti tecnico-economici e il conseguente rilascio dell'attestato di qualificazione a favore del cessionario.

Le gravi patologie generate anche dalla lacunosità della norma di riferimento, presuntivamente costruita in maniera flessibile al fine di creare un mercato dal lato dell'offerta più dinamico con l'accesso semplificato delle imprese neocostituite, hanno originato la necessità di arginare il meccanismo indiscriminato di recupero dei requisiti di idoneità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, non più correlati al complesso aziendale che li aveva originati, subordinando l'utilizzo, da parte dell'impresa avente causa, dei requisiti maturati in capo alla cedente, al previo accertamento di una minima e concreta operatività del complesso aziendale ceduto.

Con il richiamato *Manuale* si è dunque indicata una modalità operativa tesa non solo a vincolare le SOA ma anche a uniformarne il comportamento, omogeneizzando i criteri valutativi in ordine all'apprezzamento della consistenza del complesso aziendale trasferito. Sono stati a tal fine individuati indicatori capaci di rivelare l'operatività dell'azienda al momento del trasferimento quali:

- il volume d'affari dell'impresa dante causa riferito all'anno antecedente l'atto di



Autorità Nazionale Anticorruzione

trasferimento aziendale;

- le risorse umane e le attrezzature atte a dimostrare l'operatività del ramo al momento del trasferimento nel settore individuato come afferente al complesso ceduto;
- la sussistenza di rapporti giuridici in corso, attestanti la concreta funzionalità del ramo ceduto.

Nell'anno 2015 si è, dunque, assistito alla concreta applicazione delle regole indicate e, come si rileva dalla tabella 9.4, le operazioni di trasferimento aziendale hanno subito una netta contrazione, di circa il 46%, con andamento pressoché lineare, passando da un numero di 937 operazioni registrate nel 2013 a 512 nell'anno 2015¹⁵. La riduzione osservata nel 2014 può essere spiegata da una maggiore attenzione dal parte del sistema alle operazioni in esame, anche a seguito di alcune indagini giudiziarie avviate nel settore.

Tale fenomeno deve anche ancorarsi al novellato sistema valutativo che ha generato, peraltro, anche una maggiore responsabilizzazione delle SOA nell'apprezzamento dei valori di scostamento dalle soglie minime stabilite per gli indicatori.

Tabella 9.4 Operazioni di trasferimento aziendale (2013-2015)

SOA	Imprese attestate a seguito di cessione		
	2013	2014	2015
SOA 1	28	41	16
SOA 2	32	35	12
SOA 3	39	32	5
SOA 4	40	41	33
SOA 5	0	0	0
SOA 6	138	75	63
SOA 7	45	34	21
SOA 8	37	32	26
SOA 9	88	81	97
SOA 10	0	0	0
SOA 11	0	0	0
SOA 12	54	53	17
SOA 13	32	16	4

¹⁵ Nelle tabelle da 9.4 a 9.7, il valore zero nell'annualità di riferimento corrisponde alla cessazione dell'attività della SOA.



Autorità Nazionale Anticorruzione

SOA 14	21	19	10
SOA 15	71	85	35
SOA 16	0	0	0
SOA 17	18	14	10
SOA 18	17	0	0
SOA 19	28	21	14
SOA 20	13	16	3
SOA 21	18	6	3
SOA 22	0	0	0
SOA 23	12	8	9
SOA 24	16	21	10
SOA 25	30	17	6
SOA 26	30	26	21
SOA 27	17	17	28
SOA 28	32	16	34
SOA 29	16	8	0
SOA 30	7	32	4
SOA 31	1	0	0
SOA 32	44	34	20
SOA 33	15	8	9
Totale	937	789	512

Fonte: ANAC

Dall'analisi sistemica dei dati relativi alle imprese qualificate nel 2015 è emerso che il mercato, dal lato dell'offerta, ha subito una contrazione subendo una flessione del 9,8%. Le imprese qualificate sono passate da 33.159 nel 2014 a 30.662 nel 2015, come anche rappresentato nella tabella 9.5. Al fine di comprendere l'impatto della flessione in termini concorrenziali, tale valore deve essere posto in relazione alla numerosità degli OE resistenti negli ambiti di attività maggiormente ricorrenti dal lato della domanda (categorie richieste nei bandi di gara). Ciò in quanto nelle categorie specialistiche, per la specificità del *know-how* acquisito, si assiste al consolidarsi del mercato dal lato dell'offerta.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tabella 9.5 Imprese con attestazioni in corso di validità (2013-2015)

SOA	Imprese con attestato valido		
	2013	2014	2015
SOA 1	670	845	799
SOA 2	1129	1498	1411
SOA 3	1255	1557	1385
SOA 4	1491	1972	1867
SOA 5	234	48	0
SOA 6	5047	6238	5699
SOA 7	1716	2243	1996
SOA 8	1301	1823	1682
SOA 9	2421	2839	2762
SOA 10	57	0	0
SOA 11	1203	1483	1444
SOA 12	14	0	0
SOA 13	627	726	679
SOA 14	430	529	495
SOA 15	2243	2647	2470
SOA 16	47	1	0
SOA 17	1149	1068	719
SOA 18	303	87	33
SOA 19	844	937	805
SOA 20	241	294	281
SOA 21	489	591	551
SOA 22	1	0	0
SOA 23	339	390	383
SOA 24	621	800	833
SOA 25	860	930	802



Autorità Nazionale Anticorruzione

SOA 26	711	830	829
SOA 27	440	534	603
SOA 28	398	525	493
SOA 29	168	196	117
SOA 30	390	489	536
SOA 31	53	7	2
SOA 32	451	523	468
SOA 33	369	509	518
Totale	27.712	33.159	30.662

Fonte: ANAC

Inoltre, dalla verifica del monte della qualificazione conseguita dalle imprese nel triennio 2013-2015 si registra, a fronte della riduzione del numero di OE qualificati tra il 2014 e il 2015, un valore complessivo in aumento della qualificazione conseguita per l'anno 2015 che può ascriversi presuntivamente al fenomeno delle incorporazioni di soggetti non più qualificati, come si evince dalla tabella 9.6.

Tabella 9.6 Valore complessivo della qualificazione conseguita (2013-2015)

SOA	Totali classifiche conseguite (in euro)		
	2013	2014	2015
SOA 1	4.707.118.000	4.865.660.000	4.779.700.000
SOA 2	14.473.973.000	13.541.477.000	11.731.720.000
SOA 3	10.878.577.000	8.461.592.000	8.875.472.000
SOA 4	13.365.953.000	13.516.016.000	13.446.270.000
SOA 5	0	0	0
SOA 6	42.640.905.000	40.532.788.000	39.867.975.000
SOA 7	38.539.357.000	42.951.861.000	41.843.415.000
SOA 8	12.975.743.000	12.826.257.000	13.666.434.000
SOA 9	31.393.666.000	31.712.706.000	34.406.034.000
SOA 10	0	0	0



Autorità Nazionale Anticorruzione

SOA 11	7.180.220.000	6.529.953.000	8.533.226.000
SOA 12	0	0	0
SOA 13	5.716.123.000	4.715.996.000	4.131.990.000
SOA 14	5.005.124.000	4.827.693.000	3.904.827.000
SOA 15	22.167.819.000	17.568.323.000	19.142.630.000
SOA 16	0	0	0
SOA 17	11.609.384.000	7.896.370.000	7.225.022.000
SOA 18	3.334.456.000	1.333.133.000	0
SOA 19	13.698.704.000	14.900.883.000	16.101.621.000
SOA 20	2.013.666.000	1.912.242.000	1.552.086.000
SOA 21	1.671.574.000	1.465.199.000	2.061.284.000
SOA 22	0	0	0
SOA 23	1.123.775.000	1.151.572.000	877.892.000
SOA 24	2.054.449.000	1.970.148.000	2.742.517.000
SOA 25	3.264.664.000	2.268.164.000	2.196.445.000
SOA 26	4.469.893.000	3.624.400.000	4.137.420.000
SOA 27	4.657.272.000	5.992.974.000	7.688.679.000
SOA 28	3.121.164.000	2.873.446.000	3.359.869.000
SOA 29	3.683.519.000	2.539.516.000	€ 0
SOA 30	4.563.219.000	5.607.704.000	5.072.451.000
SOA 31	1.060.467.000	0	0
SOA 32	1.279.569.000	1.446.096.000	1.392.013.000
SOA 33	1.865.259.000	2.457.735.000	2.747.647.000
Totale	272.515.612.000	259.489.904.000	261.484.639.000

Fonte: ANAC

Tale circostanza, come riportato nella tabella 9.7, trova conferma se si restringe l'analisi ai soli ambiti di attività ricadenti nelle categorie OG1-OG3-OG6 e OG11 (ove si concentrano il maggior numero di affidamenti).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tabella 9.7 Valore della qualificazione conseguita nella categorie OG1-OG3-OG6 e OG11
(2013-2015)

SOA	Categorie generali OG1-OG3-OG6 e OG11 (in euro)		
	2013	2014	2015
SOA 1	2.708.994.000	2.870.177.000	2.809.379.000
SOA 2	6.228.615.000	5.461.821.000	5.002.265.000
SOA 3	4.912.882.000	3.869.487.000	4.087.450.000
SOA 4	5.343.224.000	4.817.495.000	5.395.728.000
SOA 5	0	0	0
SOA 6	22.047.946.000	20.453.526.000	20.714.950.000
SOA 7	15.302.208.000	14.463.705.000	15.305.683.000
SOA 8	6.142.537.000	6.476.753.000	6.837.397.000
SOA 9	16.208.469.000	15.225.154.000	17.320.501.000
SOA 10	0	0	0
SOA 11	4.431.642.000	4.000.925.000	5.206.861.000
SOA 12	0	0	0
SOA 13	2.699.758.000	2.307.812.000	2.048.323.000
SOA 14	2.852.492.000	2.790.946.000	2.411.232.000
SOA 15	10.118.633.000	7.863.678.000	8.773.155.000
SOA 16	0	0	0
SOA 17	6.342.810.000	4.443.128.000	4.162.522.000
SOA 18	1.956.498.000	830.188.000	0
SOA 19	5.929.203.000	5.950.794.000	6.099.114.000
SOA 20	1.179.262.000	1.138.635.000	897.889.000
SOA 21	954.092.000	891.851.000	1.250.330.000
SOA 22	0	0	0
SOA 23	670.854.000	666.373.000	640.151.000
SOA 24	1.103.112.000	1.015.904.000	1.427.194.000



Autorità Nazionale Anticorruzione

SOA 25	1.937.110.000	1.519.391.000	1.374.812.000
SOA 26	2.495.549.000	2.065.245.000	2.428.018.000
SOA 27	2.176.177.000	2.724.756.000	3.310.362.000
SOA 28	1.806.080.000	1.690.301.000	1.841.836.000
SOA 29	1.904.105.000	1.248.353.000	0
SOA 30	2.275.446.000	2.609.667.000	2.587.952.000
SOA 31	390.221.000	0	0
SOA 32	806.545.000	937.761.000	869.196.000
SOA 33	1.102.317.000	1.636.694.000	1.702.997.000
Totale	132.026.781.000	119.970.520.000	124.505.297.000

Fonte: ANAC

9.2 L'attività sanzionatoria

9.2.1 Le diverse fattispecie trattate: numeri ed evidenze generali

Ad eccezione dei procedimenti sanzionatori relativi al sistema di qualificazione di cui al precedente paragrafo e di quelli avviati ad esito delle attività di vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza descritti rispettivamente nei par. 4.2 e 5.2, il numero di procedimenti sanzionatori definiti dall'Autorità nell'anno 2015, come rappresentato nella tabella successiva, è stato pari a 772 (+35% rispetto ai 571 dell'anno 2014). Nella maggior parte dei casi (74,2%), il procedimento è derivato da violazioni dell'art. 38 del *Codice*, per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine generale; mentre solo il 10,5% ha riguardato procedimenti ex art. 48 del *Codice* per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine speciale e il 13,5% gli inadempimenti agli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità, di cui all'art. 6, co. 9 e 11, del medesimo *Codice*. L'importo complessivo delle sanzioni irrogate nell'anno 2015 è stato pari a 513.000 euro. L'importo medio delle sanzioni, dei procedimenti ex art. 38, si è stabilizzato su 1.800 euro, quindi di entità inferiore rispetto a quello di 2.500 euro per i procedimenti ex art. 48. Valori molto più contenuti delle sanzioni sono stati irrogati per le violazioni degli adempimenti informativi nei confronti dell'Autorità (mediamente 250 euro).



Autorità Nazionale Anticorruzione

Tabella 9.8 Procedimenti e sanzioni irrogate (2015)

Norma	Procedimenti definiti	Procedimenti archiviati	Procedimenti con sanzione	% sanzioni	Importo sanzioni (in euro)	Sanzione media (in euro)	Mesi di interdizioni	Interdizione media in mesi	Annotazioni interdittive	Annotazioni non interdittive
Art. 38	573	323	250	43,6	451.850	1.800	250,0	1,5	168	12
Art. 48	81	66	15	18,5	37.800	2.500	18,5	2,5	7	-
Art. 6	104	15	89	85,6	23.350	250	-	-	-	-
Altre	14	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Totale	772	404	354	-	513.000	-	268,5	-	175	12

Fonte: ANAC

La diversificata entità delle sanzioni riflette, *in primis*, l'ambito soggettivo delle medesime. Infatti, le violazioni agli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità sono state, nella prevalenza dei casi, commesse da funzionari o dirigenti pubblici nelle vesti di RUP. Quelle di importo maggiore hanno invece interessato le imprese e, più in generale, gli OE partecipanti a procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti pubblici e, nel rispetto dell'art. 6, co. 8, del *Codice*, sono state commisurate al valore del contratto pubblico cui le violazioni si riferivano.

Nella diversità di trattamento di queste ultime trova, invece, spiegazione l'ambito oggettivo. I procedimenti sanzionatori afflittivi per carenze sui requisiti di ordine generale sono stati caratterizzati mediamente da sanzioni di minori importo e periodo (1.800 euro e 1,5 mesi) in cui opera l'interdizione, rispetto a quelli ex art. 48 (2.500 euro e 2,5 mesi). Il che si giustifica con la considerazione che, per effetto di una carente capacità tecnica e/o economico-finanziaria, gli OE hanno minori attenuanti da invocare per motivare la falsa dichiarazione resa, risultando ben circoscritto il perimetro oggettivo di quanto oggetto di dimostrazione, e suscettibile esclusivamente di difficoltà interpretative causate dall'equivocità delle clausole del bando di gara nella determinazione e nella quantificazione dei parametri di prova delle capacità tecniche richieste ai concorrenti; ben diversamente da quelli che risultano carenti dei requisiti di ordine generale, per i quali sono molteplici i motivi che attenuano l'entità della colpa nel rilascio della mendace dichiarazione: difficoltà interpretative della norma, alla base di ciascuno dei requisiti tipizzati dall'art. 38 del *Codice*, e delle previsioni di bando nel formulare la relativa dichiarazione sostitutiva; evoluzioni normative per ciascuno dei requisiti di ordine generale che comportano inevitabili periodi transitori per renderne chiara l'applicazione; complessità delle materie trattate che determina la necessità di delegare consulenti o esperti della materia, che non sempre però adempiono in modo corretto all'incarico ricevuto; con



Autorità Nazionale Anticorruzione

riferimento ai requisiti il cui possesso è dimostrato dal regolare pagamento degli importi previsti per legge, temporanea incapacità di assolvere a tali obblighi, a volte anche causati dai ritardi nel versamento dei corrispettivi da parte delle stesse SA committenti.

In merito alle segnalazioni pervenute dalle SA nell'anno 2015, a contenuto interdittivo, in quanto riguardanti anche la falsa dichiarazione resa in gara dagli OE esclusi, si rappresenta il dato complessivo attraverso la tabella seguente.

Tabella 9.9 Segnalazioni per falsa dichiarazione sul possesso requisiti ex art. 38 (2015)

Fattispecie segnalata	Requisito di ordine generale mancante, ex art. 38 del <i>Codice</i>	Numero segnalazioni
Falsa dichiarazione su assenza procedure concorsuali	lett. a)	4
Dichiarazione omissiva circa la presenza di condanne penali	lett. c)	377
Falsa dichiarazione su assenza di errori professionali	lett. f)	10
Dichiarazione omissiva circa violazione agli obblighi pagamento imposte e tasse	lett. g)	84
Dichiarazione omissiva circa irregolarità contributive	lett. i)	265
Dichiarazione omissiva circa collegamento sostanziale	lett. m- <i>quater</i>)	17
Falsa dichiarazione circa multipla partecipazione alla gara	-	7
Falsa dichiarazione o contraffazione documenti	lett. h)	22
Falsa dichiarazione per mancato rispetto norme lavoro dei disabili	lett. l)	9
False dichiarazioni per carenza di più di un requisito	lett. c) e i)	21
	lett. g) e i)	31
	lett. c) e g)	7
Totale segnalazioni pervenute		854

Fonte: ANAC

Per quanto riguarda le segnalazioni relative a procedimenti ex art. 48 del *Codice*, per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine speciale, nel 2015 sono pervenute nel numero di 136.

9.2.2 L'attività di tenuta del Casellario informatico

Come si evince dall'analisi dell'art. 8 del *Regolamento*, che rappresenta l'attuale fonte normativa dell'istituto del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, istituito dall'art. 7, co. 10, del *Codice*, il nostro sistema degli appalti si avvale delle informazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione

sul comportamento pregresso degli OE in fase di gara o nel corso di esecuzione del contratto, attraverso le iscrizioni effettuate nel medesimo Casellario dall'Autorità.

Ciò, per permettere alle SA di adempiere alle attività di espletamento delle gare pubbliche o di gestione dei contratti pubblici, acquisendo tutte le informazioni necessarie ad accertare eventuali cause di esclusione dalle gare e tutte le altre notizie comunque utili.

Le annotazioni iscritte nel Casellario hanno due distinte genesi:

- quelle che costituiscono la conclusione di un procedimento sanzionatorio (ex art. 38, co. 1-ter, ex art. 48, ex art. 40, co. 9-*quater*) dell'Autorità con irrogazione di una sanzione interdittiva dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi e dall'affidamento di subappalti, già trattate nel precedente paragrafo;
- quelle che derivano non da procedimenti sanzionatori, e quindi a contenuto non interdittivo, ma che contengono informazioni ricavate, in prevalenza, dalle segnalazioni delle SA.

Queste ultime, al netto di quelle provenienti dalle SOA, dagli enti certificatori della qualità, dal MIT, ovvero inserite direttamente dall'Autorità a seguito di segnalazioni provenienti anche da altri soggetti, sono pervenute nel 2015 nel numero di 549, come si evince dalla tabella successiva.

Tabella 9.10 Segnalazioni per annotazioni, a contenuto non interdittivo, utili per la tenuta Casellario (2015)

Dato da iscrivere nel Casellario informatico			Numero segnalazioni
Fattispecie segnalata	Corrispondenza con lett. dell'art. 8, co. 4 e 2, <i>Regolamento</i>	Corrispondenza con lett. dell'art. 38, co. 1, <i>Codice</i>	
Provvedimenti di condanna	lett. q)	lett. c)	27
Violazioni obblighi pagamento imposte e tasse	lett. aa)	lett. g)	6
Gravi inadempienze contrattuali o errori gravi	lett. p)	lett. f)*	287
Irregolarità contributive	lett. p)	lett. i)	18
Esclusione per collegamento sostanziale	lett. dd) e r)	lett. m- <i>quater</i>)	27
Esclusione o recesso contratto per interdittiva antimafia	lett. dd)	-	28
Mancata stipula contrattuale per responsabilità dell'OE	lett. dd) e r)	-	48



Autorità Nazionale Anticorruzione

Esclusione in applicazione del “soccorso istruttorio”	lett. dd) e r)	-	75
Altro	-	-	33
Totale segnalazioni pervenute			549

* la corrispondenza tra la lett. p) del *Regolamento* e la lett. f) del *Codice* va interpretata nel senso che la fattispecie di cui alla lett. p) si concretizza nel corso dell'esecuzione del contratto, quella di cui alla lett. f) determina l'esclusione nel corso della gara.

Fonte: ANAC

9.2.3 Le novità ex art. 32 del d.l. 90/2014

L'Autorità, anche per l'anno 2015, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico delle informazioni antimafia interdittive. Infatti, ai sensi dell'art. 91, co. 7-*bis*, del *Codice antimafia*, l'informazione antimafia interdittiva è comunicata all'«osservatorio dei contratti pubblici [...] ai fini dell'inserimento nel casellario informatico di cui all'articolo 7, comma 10, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, e nella Banca dati nazionale dei contratti pubblici di cui all'articolo 62-*bis* del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82».

Come noto, l'adozione dell'interdittiva rappresenta una misura di tutela anticipata degli appalti pubblici e, più in generale, dell'attività della PA al fine di prevenire ogni possibile inquinamento da fenomeni criminali e operazioni poste in essere da organizzazioni mafiose.

L'annotazione è inserita nel Casellario informatico in esecuzione del dovere connesso alla tenuta del medesimo, con funzione di pubblicità di notizia diretta a informare tutte le amministrazioni aggiudicatrici circa la causa ostativa alla partecipazione alle procedure di gara ovvero finalizzata alla risoluzione dei contratti in essere.

Nel corso dell'anno 2015 sono state iscritte nel Casellario 300 annotazioni relativamente ad altrettante informazioni antimafia interdittive, pervenute per la gran parte nel medesimo anno.

Peraltro, l'art. 32, co. 10, del d.l. 90/2014 consente di adottare le misure straordinarie anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva. A tal riguardo, l'Autorità ha ravvisato l'ineludibile obbligo di integrare detta annotazione, nei confronti dell'OE interdetto con la notizia, ricorrendone i presupposti, dell'adozione del provvedimento prefettizio, in merito al suo commissariamento, ai sensi dell'art. 32, co. 1, lett. b). E ciò, al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio ai soggetti maggiormente interessati, vale a dire alle amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti indicati nell'art. 3, co. 1, lett. b), del *Regolamento*. D'altra parte è emersa contestualmente anche la necessità di non vedere pregiudicate le finalità perseguite dall'art. 32, co. 10, del *decreto 90* per effetto della risoluzione dei contratti in essere, nei confronti degli OE raggiunti da informazione antimafia interdittiva, nel caso in cui, a conclusione di detta procedura, il Prefetto adotti il provvedimento di commissariamento degli stessi.



Autorità Nazionale Anticorruzione

È stato, conseguentemente, fatto presente con apposito comunicato del Presidente del 27 maggio 2015 che sarebbe stata iscritta nel Casellario non solo l'annotazione del provvedimento prefettizio di commissariamento dell'OE, già interdetto, ma anche quella precedente, che rende pubblico l'avvio del procedimento per l'applicazione delle misure straordinarie di cui al citato art. 32, co. 10. Ciò, in quanto l'Autorità ha ritenuto, ai sensi dell'art. 8, co. 2, lett. dd) o 4 del *Regolamento*, che le informazioni predette ricadano nell'alveo di tutte le altre notizie riguardanti i predetti operatori che, anche indipendentemente dall'esecuzione di lavori, forniture e servizi, sono dall'Autorità ritenute utili ai fini della tenuta del Casellario.

Riguardo a tale tipo di informazione, nel corso dell'anno 2015, le integrazioni alle annotazioni relative alle informazioni antimafia interdittive sono state 57, per le quali, in 18 casi, non sono ricorsi i presupposti per l'applicazione delle misure straordinarie di cui al citato art. 32, co. 10.



Autorità Nazionale Anticorruzione

CAPITOLO 10

I controlli e le misure straordinarie sui contratti pubblici

10.1 I poteri di verifica sugli eventi Expo e Giubileo

Nel corso del 2015, l'ANAC è stata coinvolta nell'alta sorveglianza di due grandi eventi del nostro Paese, Expo Milano 2015 e il Giubileo straordinario della Misericordia.

L'attività di sorveglianza speciale su Expo ha avuto inizio nel 2014, con la costituzione dell'Unità Operativa Speciale (UOS), voluta dall'art. 30 del *decreto 90*.

Nell'agosto 2015, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha deliberato di estendere le verifiche preventive di legittimità - già previste ai sensi del richiamato art. 30 - anche agli appalti giubilari.

Di seguito, si riportano le evidenze delle principali attività relativamente all'alta sorveglianza dei due eventi.

10.1.1 La prevenzione della corruzione nell'evento Expo Milano 2015

L'esposizione universale Expo Milano 2015 ha avuto regolarmente inizio il 1 maggio e si è conclusa il 31 ottobre dello scorso anno. La vigilanza messa in campo dall'Autorità ha consentito la "messa in sicurezza" dell'evento, dopo i gravi fatti di cronaca che ne avevano seriamente minacciato la buona riuscita.

I controlli preventivi di legittimità sulle procedure d'appalto e sull'esecuzione dei contratti connessi all'evento hanno registrato un significativo incremento nel corso del 2015, soprattutto nei mesi a ridosso dell'apertura.

Una seconda fase di attività ha riguardato il "*post Expo*", dedicato allo smantellamento del sito, secondo gli obblighi assunti dall'Italia verso il *Bureau International des Expositions*.

Alla conclusione del semestre espositivo, infine, l'Autorità è intervenuta al fine di dirimere una controversia insorta tra le Società Expo 2015 S.p.A. e Arexpo S.p.A., rispettivamente titolare del diritto di superficie e proprietaria delle aree del sito, nella loro contestuale qualifica di SA per la gestione del *post* evento.