

proporzioni intitolata a Enrico Mattei, dotata di vari impianti sportivi comunali e, per questo, punto di riferimento dell'*interland* milanese), l'Autorità ha attivato una indagine per verificare i seguenti profili di criticità:

- a) affidamento di una concessione dissimulata da una “valorizzazione”;
- b) formazione di una società newco una volta ottenuta l'aggiudicazione;
- c) richiesta di garanzia fidejussoria in assenza di previsioni del bando di gara;
- d) mancata comunicazione dei soci di una società controllante l'aggiudicataria;
- e) possibili profili di conflitto di interesse di alcuni amministratori dell'ente comunale;
- f) possibili accordi tra i partecipanti alle gare per i lotti n. 2 e n. 3.

Dalle valutazioni svolte, l'ANAC ha ritenuto che la procedura seguita per la riqualificazione del Parco Mattei sia carente dei presupposti di applicazione dell'art.3-*bis* del d.l. 351/2001. Al riguardo, si è ritenuto che la procedura sarebbe carente anche qualora si considerasse l'intervento di riqualificazione, come sarebbe corretto, come una concessione di costruzione e gestione; risulterebbe, infatti, violato l'art. 183 del Codice. Quanto alla selezione dei concorrenti, è stato rilevato che non sussistono i presupposti per il ricorso al dialogo competitivo di cui all'art. 64 del Codice, e che nell'ambito delle negoziazioni del dialogo competitivo, sono stati introdotti, nel corso della gara, elementi particolarmente significativi (valore della concessione e canone dovuto) non previsti nel bando di gara, con violazione dei principi di parità di condizioni e trasparenza di cui all'art. 30 del Codice nonché del richiamato art. 183.

Sono, altresì, emerse gravi disfunzioni nella gestione amministrativa della gara (cfr. art. 80 del Codice) e del procedimento, per i tempi eccessivamente dilatati tra la conclusione della gara (maggio 2017) e le negoziazioni ancora in corso sui contenuti del contratto (ottobre 2018), tese a modificare ulteriormente l'offerta aggiudicataria, per le rappresentate difficoltà di conoscere lo stato delle opere, degli impianti e dei manufatti esistenti.

Gli esiti dell'attività di vigilanza sono stati trasmessi all'amministrazione concedente segnalando le criticità riscontrate. Il comune di San Donato Milanese, valutato che la procedura non rispondeva agli obiettivi prefissati e contravveniva ai principi generali di corretto svolgimento, con determinazione dirigenziale n. 89 del 22 febbraio 2019, ha concluso l'*iter* di selezione del contraente, ritirando la procedura di gara della concessione di valorizzazione del complesso sportivo denominato “Parco Mattei”.

#### *Aeroporto di Roma*

A seguito di un'indagine ispettiva avente ad oggetto le varie fasi dell'appalto di lavori di costruzione del Terminal Internazionale dell'aeroporto Leonardo da Vinci, dalla programmazione

all'esecuzione dell'opera, l'Autorità ha rilevato diverse criticità che sono state segnalate alla società ADR e che saranno oggetto di definizione nel corso della vigilanza.

I profili di contestazione riguardano i seguenti aspetti:

- a) assenza dei termini di estinzione della concessione e scarsa chiarezza circa le fonti di finanziamento e la tariffazione quale eventuale fonte di finanziamento;
- b) progettazione esecutiva svolta (in parte) dall'aggiudicatario invece che da ADR S.p.A., in difformità dalle obbligazioni della convenzione;
- c) valutazioni dei costi della sicurezza in difformità alle norme vigenti;
- d) carenze del bando di gara in ordine alle indicazioni delle categorie scorporabili;
- e) probabile assenza dei requisiti di qualificazione in capo al soggetto che ha sottoscritto il contratto, peraltro "diverso" da quello risultato aggiudicatario;
- f) illegittimità delle varianti in corso d'opera, talora per assenza di giustificazioni, talora per inammissibilità delle stesse alla luce dell'art.25 della l.109/94 o art.132 del d.lgs. 163/2006;
- g) variante migliorativa priva dei caratteri propri richiesti dal d.m 145/2000 e ss.mm. e ii. per la catalogazione delle stessa in tale fattispecie;
- h) anticipazione dei lavori in violazione dei principi di trasparenza e in violazione della parità di condizioni dei concorrenti alla gara originaria;
- i) premio di accelerazione introdotto ed erogato in corso d'opera in assenza delle condizioni di ammissibilità e legittimità;
- j) eccessiva durata dei lavori, caratterizzata da numerose varianti in corso d'opera, con riflessi sui corrispettivi degli accordi e in violazione dei principi di trasparenza;
- k) violazione degli obblighi di trasmissione delle varianti in corso d'opera ai sensi dell'art.37 della legge 114/2014 e dei Comunicati del Presidente dell'ANAC;
- l) accordi bonari non aderenti alle buone pratiche indicate dall'Autorità;
- m) modifiche soggettive dell'ATI aggiudicatrice non conformi al d.P.R. 554/1999 (d.P.R. 207/2010);
- n) subappalti in violazione dei limiti e dei divieti del d.P.R. 554/1999;
- o) carente attività dell'organo deputato alla vigilanza dei lavori;
- p) carente attività della commissione di collaudo in corso d'opera;
- q) numerose criticità degli appalti minori connessi a quello principale, ma di importo complessivo rilevante, tra cui irregolarità delle comunicazioni all'ANAC.

*Linea 4 della Metropolitana di Milano*

Nell'ambito del tavolo tecnico congiunto istituito per il monitoraggio dell'opera, è stato trasmesso all'Autorità, per un parere, una bozza di Atto integrativo alla convenzione di costruzione e gestione del 22 dicembre 2014, elaborata sulla base di quanto indicato nella delibera di giunta comunale n. 985 del 1° giugno 2018, avente ad oggetto le linee di indirizzo per la redazione dell'atto integrativo alla convenzione di concessione della linea metropolitana M4. Dette linee precedono la rideterminazione del PEF e del cronoprogramma di costruzione, per tenere conto di un maggiore importo dell'investimento, di una maggiore durata del periodo di costruzione, di varianti in corso d'opera (localizzative e non, già approvate dal Cipe e dal comune, nonché ulteriori varianti da approvare per un importo di € 57 milioni circa), il componimento transattivo del contenzioso in corso e la ripartizione dei costi vivi legati ai ritardi tra concedente, concessionario e costruttori. Inoltre, la delibera aveva ad oggetto l'attivazione della linea metropolitana per stralci funzionali (tre tratte). L'aggiornamento del quadro economico prevede, infine, un importo complessivo dell'investimento stimato in circa € 1.943 milioni rispetto all'originario importo di circa euro 1.682 milioni. Nella nota di riscontro l'Autorità, preliminarmente, ha fatto presente che con la redazione dell'atto integrativo deve essere tutelata e rafforzata l'esigenza di non trasferire il rischio di costruzione sul concedente. Ciò posto, l'Autorità ha osservato che la previsione della sottoscrizione dell'atto integrativo oltre che dalla concessionaria anche dal socio costruttore avrebbe potuto avere l'effetto di aggravare lo snaturamento della concessione trasformandolo in un contratto di appalto, potendo il costruttore, in forza degli atti sottoscritti, avanzare pretese direttamente al concedente. Sono state, inoltre, formulate alcune osservazioni sui maggiori costi, a fondamento del riequilibrio del PEF, fatti rientrare nell'ambito delle condizioni previste dall'art. 47 della convenzione. Tuttavia, alcuni dei maggiori costi erano oggetto di riserve per un importo complessivo di circa 376 milioni di euro; detti maggiori costi, sono stati fatti rientrare nell'ambito della "forza maggiore, fatto del terzo e fatto del concedente" sebbene alcuni di essi, come, ad esempio, quelli relativi ad attività/interferenze non censite, spostamento di attività commerciali su suolo pubblico, non sembrerebbero rientrare nella casistica citata. Inoltre è stato rilevato che le varianti non ancora definite non possono far parte dell'atto aggiuntivo in questione, ma possono rientrare una volta definite tecnicamente ed economicamente, in eventuali ulteriori atti aggiuntivi.

Infine, tenuto conto che la necessità di sottoscrizione dell'atto aggiuntivo scaturisce anche dalla sospensione delle erogazioni, disposta, dagli enti finanziatori, dal mese di giugno 2017 e che tale circostanza avrebbe portato la concessionaria a non riuscire ad approvare il bilancio, è ipotizzabile che siano stati esauriti i contributi pubblici destinati al progetto, che si intendono integrare con l'atto aggiuntivo. Al fine di definire correttamente il PEF, l'Autorità ha successivamente fornito

alcune indicazioni. Per quanto riguarda i maggiori costi indicati a fondamento del riequilibrio del PEF, in particolare, quelli connessi allo spostamento dei sotto-sevizi che la relazione del RUP riconduce a “fatto del terzo”, è stato osservato che nelle previsioni originarie della convenzione di concessione (art. 4, lettera d) la rimozione e risistemazione di sotto-servizi e dei sovra-servizi, nonché delle interferenze derivanti dalla costruzione della linea, è compresa tra gli obblighi della concessionaria. Pur potendo rientrare tali costi nell’ambito di un accordo transattivo che ridetermina le reciproche obbligazioni delle parti, non appare comunque rispondente alla documentazione di concessione la riconduzione pacifica di tali costi al “fatto del terzo”. Parimenti, anche i costi imputabili a maggiori tempi connessi a ritrovamenti archeologici e alla bonifica, pur potendo far parte dell’accordo transattivo, devono essere attentamente valutati. Ciò in considerazione del fatto che la presenza contemporanea di più cantieri aperti per la concessionaria (51 come indicato) avrebbe potuto/dovuto consentire un ammortamento dei tempi imprevisi con riorganizzazione complessiva dell’andamento di tutti i cantieri, tenuto anche conto dell’elevata autonomia di gestione della concessionaria. Per quanto riguarda, infine, la questione delle varianti da definire, l’Autorità ha ritenuto necessario richiamare l’art. 11 della convenzione di concessione che rinvia espressamente all’art. 147 del d.lgs. 163/2006 (applicabile *ratione temporis*), secondo cui possono essere affidati al concessionario, in via diretta, i lavori complementari che non figurano nel progetto inizialmente previsto della concessione né nel contratto iniziale e che sono divenuti necessari, a seguito di una circostanza imprevista, per l’esecuzione dell’opera, a condizione che l’affidamento avvenga a favore dell’operatore economico che esegue l’opera, nelle seguenti ipotesi: a) quando i lavori complementari non possono essere tecnicamente o economicamente separati dall’appalto iniziale senza gravi inconvenienti per la stazione appaltante; b) quando i lavori, quantunque separabili dall’esecuzione dell’appalto iniziale, sono strettamente necessari al suo perfezionamento.

È stato, infine, fatto presente che l’atto integrativo deve dare atto della circostanza che le ulteriori opere e migliorie siano esclusivamente riconducibili alla sopra richiamata previsione di legge e che le “ulteriori varianti in corso d’opera” siano riconducibili, come rappresentato dal RUP, alla necessità di dare copertura economica a prescrizioni già intervenute all’atto dell’approvazione del progetto definitivo e pertanto, siano già individuate o individuabili in relazione alla progettazione effettuata e nel rispetto dei presupposti di ammissibilità di cui all’ art. 132 del d.lgs. 163/2006. Ciò al fine di evitare che l’atto integrativo possa contenere clausole eccessivamente generiche e indefinite, mediante le quali potrebbero concretizzarsi violazioni delle sopra richiamate disposizioni di legge, con attribuzione alla concessionaria di lavori e progettazione ulteriori che, tra l’altro, avrebbero indubbia incidenza sul cronoprogramma già definito e sui costi.

A seguito del parere si è riunito il tavolo tecnico congiunto, nel corso del quale sono state date ampie assicurazioni sull'adeguamento degli atti aggiuntivi alle osservazioni di ANAC.

*Parere sull'affidamento della progettazione ed esecuzione degli ulteriori lavori di realizzazione della linea metropolitana di Genova.*

La realizzazione della linea metropolitana di Genova è iniziata nell'anno 1983, a seguito dell'affidamento in concessione della progettazione ed esecuzione dei relativi lavori alla Società Ansaldo Trasporti S.p.A. (oggi Ansaldo STS S.p.A.). La stessa concessionaria ha predisposto la progettazione, sulla base della quale il MIT., con il d.m. 58/2017 e successivo d.m. del 7 marzo 2018, ha destinato complessivamente al comune di Genova 152,38 M€ dal Fondo di cui all'art. 1, co. 140, della l. 232/2016, per realizzare i seguenti n. 3 interventi ulteriori:

- 1) metropolitana: Fornitura di 11 +3 Unità di Trazione (UdT);
- 2) metropolitana: tratta Brin - Canepari;
- 3) metropolitana: tratta Brignole - Martinez.

Pertanto, essendosi la società proposta per la realizzazione di tali interventi, in applicazione delle convenzioni di concessione in essere, il Comune ha chiesto all'Autorità di esprimere avviso in ordine alla possibilità di affidarle al concessionario della linea metropolitana di Genova. Secondo quanto rappresentato nell'istanza di parere, la necessità di procedere al suindicato affidamento in favore del concessionario deriverebbe dall'emergenza originata dal crollo del Ponte Morandi e dalle ripercussioni di tale evento sulla fruibilità e sulla piena funzionalità dei servizi pubblici di trasporto, da garantire in tempi celeri, poco conciliabili con quelli occorrenti per l'espletamento di gare pubbliche,

In relazione al parere richiesto, si è rilevato che la concessione di progettazione e realizzazione della metropolitana di Genova, affidata mediante due disciplinari del 1983 e del 1988, non risulta più coerente con il quadro normativo di settore, delineatosi nel tempo anche per effetto del recepimento, nell'ordinamento interno, delle direttive comunitarie in materia di appalti e concessioni anche nei settori speciali.

L'Autorità, quindi, ha rimesso alla stazione appaltante ogni valutazione in ordine agli atti e ai provvedimenti da adottare nella fattispecie oggetto della richiesta di parere, sulla base dell'indirizzo illustrato, ivi incluso il ricorso alle procedure ordinarie, compresa la procedura competitiva con negoziazione, di cui all'art. 62 del Codice dei contratti pubblici.

## CAPITOLO 10

### La vigilanza sugli operatori economici e l'attività sanzionatoria

#### 10.1 La qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici

Il d.lgs. 50/2016 ha introdotto nuovi strumenti per la valutazione dei requisiti posseduti dagli operatori economici, in aggiunta alla possibilità di acquisire l'attestato contemplato dal vigente sistema di qualificazione SOA, e, in particolare, il *rating* d'impresa e il *rating* di legalità (quest'ultimo attribuito dall'AGCM, ai sensi dell'art. 5-*ter*, del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27).

Per quanto riguarda il *rating* di impresa, il lavoro avviato sin dal 2017 al fine di delineare i possibili criteri da adottare per la materiale costruzione del sistema (ricorrendo, come sempre, a forme strutturate e ampie di confronto e consultazione con i principali *stakeholders* del mercato), ha evidenziato difficoltà non lievi di carattere applicativo, collegate, principalmente, all'attuale indisponibilità di una sufficiente base dati – costituita dalla somma delle informazioni che le singole SA dovrebbero far convergere verso i sistemi informativi dell'Autorità – che possa ritenersi realmente idonea a consentire l'espletamento di quell'attività selettiva delineata dalla previsione normativa contenuta nell'art.83, comma 10, del Codice.

È noto, infatti, che il rilascio del *rating* d'impresa, su richiesta degli operatori economici, si ricollega al possesso di requisiti reputazionali che deve tener conto dei precedenti comportamenti dell'impresa, con espresso riferimento al mancato utilizzo del soccorso istruttorio, all'applicazione delle disposizioni sulla denuncia obbligatoria di richieste estorsive e corruttive, nonché al rispetto dei tempi e dei costi nell'esecuzione dei contratti e dell'incidenza e degli esiti del contenzioso sia in sede di partecipazione alle procedure di gara sia in fase di esecuzione del contratto.

Appare quindi evidente che un equilibrato e compiuto esercizio di tale “sistema amministrativo”, regolato dall'ANAC, presuppone la conoscenza capillare e ordinata di tutti quegli elementi informativi che le stazioni appaltanti raccolgono durante l'intero *iter* di espletamento della procedura di affidamento dei lavori pubblici.

Per quanto riguarda il secondo degli istituti citati, nel 2018 è positivamente proseguita la cooperazione con l'AGCM, che si è estesa anche alla fase di revisione del regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità (di cui alla delibera AGCM del 13 luglio 2016). Infatti, l'Autorità ha fornito il proprio contributo in termini di semplificazione e miglioramento della complessiva

efficienza delle verifiche previste, che è stato recepito nella versione aggiornata del medesimo Regolamento, approvato con delibera AGCM del 15 maggio 2018, n. 27165.

Come è noto, l'Autorità fornisce all'AGCM informazioni sull'esistenza, nel Casellario informatico delle imprese, di annotazioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating*, concernenti episodi di grave negligenza o errore grave nell'esecuzione dei contratti, ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro.

Oltre a ciò, l'ANAC verifica che le imprese richiedenti il *rating* non siano destinatarie di provvedimenti sanzionatori in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici di natura pecuniaria e/o interdittiva, né che nei loro confronti sia stata adottata la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'art. 32, comma 1, lett. b), del d.l. 90/2014. Proprio il significativo incremento delle istanze pervenute all'AGCM ha indotto ad avviare una concreta collaborazione tra le due Autorità, in una prospettiva di lavoro comune e nell'ottica di una semplificazione procedurale (anche e soprattutto nell'interesse degli operatori economici).

Difatti, il numero delle istanze che l'AGCM ha trasmesso all'Autorità nel corso del 2018, al fine di espletare le verifiche di competenza, ha superato le 3.000 unità (per l'esattezza 3.055), a fronte di oltre 1.700 istanze pervenute nel 2017, con un incremento percentuale che vale circa il 75%. Va precisato che il *rating* di legalità ha validità biennale, per cui un incremento nel tempo delle istanze (tra quelle di nuovo rilascio e quelle di rinnovo) può ritenersi – entro certi limiti – fisiologico; tuttavia, la crescita registrata oltrepassa nettamente la soglia ragionevolmente attesa.

## 10.2 La vigilanza sulle SOA

Nel corso del 2018 l'attività di vigilanza sulle SOA ha avuto ad oggetto, innanzitutto, la verifica della documentazione necessaria al rilascio dell'autorizzazione, da parte dell'Autorità, allo svolgimento dell'attività di attestazione ex art. 68 del d.P.R. 207/2010. Più precisamente, la vigilanza ha riguardato la verifica in capo alle 18 SOA che attualmente operano, del permanere dei requisiti di esercizio dell'attività di attestazione. In particolare, sono stati verificati i requisiti morali e di indipendenza di soci, amministratori, sindaci, dipendenti e la persistenza, in capo alle SOA, dei requisiti richiesti dall'art. 64, comma 6, lett. a), b), c), del d.P.R. 207/2010, per poter svolgere attività di attestazione nonché la persistenza in capo alle SOA dei requisiti necessari ad ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione ex art. 68 del d.P.R. 207/2010.

La predetta attività di vigilanza si è conclusa con 12 istruttorie in attuazione delle singole misure approvate dal Consiglio, finalizzate all'eliminazione delle criticità emerse circa le posizioni di dipendenti, soci e amministratori e sono in corso di definizione 2 istruttorie, essendo stato concesso termine da parte dell'ANAC per la loro definizione.

Sempre nel corso dell'anno 2018, l'ANAC ha rilasciato 30 nulla osta alla carica di amministratori e sindaci; 113 nulla osta all'assunzione di personale dipendente (di cui 3 con divieto di attestazione nei confronti di imprese riconducibili ai soggetti assunti o a loro familiari); 10 nulla osta alla cessione a titolo oneroso o gratuito di azioni delle SOA (di cui 4 con divieti di attestazione nei confronti di imprese riconducibili ai soci o a loro familiari e 1 derivante da successione *mortis causa*); un nulla osta di cessione di ramo d'azienda.

In merito al rilascio del nulla osta al trasferimento delle azioni delle SOA, fattispecie individuata dall'art. 66, comma 3, del d.P.R. 207/2010, l'ANAC esercita la funzione di vigilanza al fine di impedire e reprimere attività e/o partecipazioni societarie anche solo potenzialmente pericolose per l'indipendenza di giudizio e l'imparzialità di un organismo di attestazione. Al riguardo, nel corso del 2018, sono stati rilasciati 10 nulla osta al trasferimento di partecipazioni azionarie a titolo oneroso o gratuito, di cui 4 con divieti di attestazione nei confronti di imprese riconducibili ai soci o a loro familiari e 1 derivante da successione *mortis causa*.

Nel corso dell'anno 2018 sono stati avviati 3 procedimenti sanzionatori, di cui: 1 si è concluso oltre che con la decadenza dall'attività di attestazione anche con una sanzione amministrativa pecuniaria; 1 si è concluso con l'archiviazione e 1 si è concluso con un ammonimento rivolto a una SOA a non compiere più mancanze e infrazioni, potere questo che rientra nel generale potere di vigilanza attribuito all'Autorità sul mercato dei lavori pubblici, funzionale alla cura del pubblico servizio di riferimento e caratterizzante il doveroso soddisfacimento del relativo interesse generale.

### 10.3 La vigilanza sulle attestazioni

Come negli anni precedenti, anche nel corso del 2018 l'abituale attività di vigilanza sul sistema di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici si è articolata in una numerosa serie di iniziative, avviate su istanza di parte o d'ufficio, che hanno riguardato molteplici aspetti afferenti la vita delle imprese, con ricadute concrete sul mercato dei lavori pubblici.

Oltre un residuale procedimento sanzionatorio nei confronti di una SOA, direttamente ricollegato alle modalità di espletamento dell'attività di attestazione, sono stati monitorati i procedimenti avviati dalle medesime SOA ai sensi dell'art.70, comma 7, del d.P.R. n. 207/2010 e gestiti i

procedimenti ex art.84, comma 4-*bis* ed art.213, comma 13, del Codice, avviati nei confronti degli OE al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave nella presentazione di dichiarazioni o documentazione rivelatisi non veritieri (per la conseguente eventuale comminazione delle sanzioni pecuniarie e interdittive previste dalla norma).

Sono state inserite nel casellario informatico le annotazioni relative ai trasferimenti d'azienda (cessioni, cessioni di ramo, affitti, fusioni, scissioni, ecc.) e al venir meno del possesso della certificazione di qualità aziendale, assicurando agli utenti la necessaria informazione.

Nel complesso, sono state condotte oltre 1.600 istruttorie: tra esse, le fattispecie più significative – per complessità e/o per rilevanza numerica - sono riportate nella tabella successiva.

**Tabella 10.1 Istruttorie (2018)**

Oggetto	Numero
Totale procedimenti di vigilanza istruiti	185
- di cui Procedimenti nei confronti delle SOA	1
- di cui Procedimenti ex art.84, comma 4- <i>bis</i> ed art.213, comma 13, del d.lgs. n.50/2016, svolti nei confronti delle imprese	103
- di cui conclusi con sanzioni pecuniarie e/o interdittive	83
Istruttorie concluse con l'archiviazione, data l'insussistenza dei presupposti per l'avvio formale del procedimento ex art.84, comma 4- <i>bis</i> ed art.213, comma 13, del d.lgs. n.50/2016	28
Annotazioni relative ad operazioni di trasferimento aziendale coinvolgenti imprese qualificate	590
Annotazioni su attestati decaduti (esclusi quelli legati a trasferimenti d'azienda)	165
Annotazioni relative a variazioni nella Legale rappresentanza e nella Direzione tecnica delle imprese	346
Monitoraggio procedimenti SOA finalizzati alla verifica del mantenimento del requisito della "qualità aziendale"	176
Annotazioni provvedimenti adottati da Organismi di certificazione aziendale	130

Per quanto concerne i procedimenti di accertamento della riferibilità agli OE dei fatti contestati dalla SOA, sono stati definiti 103 procedimenti, volti a verificare l'imputabilità della presentazione della falsa dichiarazione o della falsa documentazione ai fini della qualificazione, a titolo di dolo o colpa grave delle 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. In 83 casi tali procedimenti hanno

determinato l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per un importo totale pari a 163.700 euro, accompagnate da sanzioni interdittive, la cui entità è stata determinata – avendo sempre come riferimento il limite massimo biennale previsto dalla norma - in ragione della specificità della situazione esaminata e delle situazioni attenuanti o aggravanti rilevabili.

In ricorrenza di tutte le fattispecie sanzionatorie interdittive è stata inserita la corrispondente annotazione nel casellario informatico.

Per quanto concerne i procedimenti sanzionatori ex artt.84, comma 4-bis e 213, comma 13, del d.lgs.50/2016, avviati nei confronti degli OE che hanno esibito - ai fini dell'ottenimento della qualificazione - dichiarazioni o documentazione rivelatisi non veritieri, è stata operata anche una ricognizione – estesa al quadriennio 2014/2018 - al fine di classificare le fattispecie ricorrenti e la loro variabilità nel corso dell'arco temporale preso a riferimento.

La tabella riportata di seguito, suddivide per anno e per esito (irrogazione di una sanzione interdittiva e pecuniaria, o archiviazione) i procedimenti definiti alla data del 31 dicembre 2018 e le sanzioni inflitte (misura massima, minima e media, per anno).

**Tabella 10.2 fattispecie sanzionatorie (2014/2018)**

Numero/anno	2014	2015	2016	2017	2018
Procedimenti istruiti	79	93	49	70	103
esito:	=	=	=	=	=
- delibere con sanzioni	57	61	32	56	83
- archiviazioni	22	32	17	14	20
Sanzione media	2.745,74	3.072,13	2.856,67	2.454,55	1.972,29
Sanzione minima	1.000	1.500	1.000	800	500
Sanzione massima	6.481,37	15.000	6.000	12.000	8.000

La successiva tabella, suddivide invece per anno e per esito le tipologie di “falso” (talora anche più di una nel medesimo procedimento) che sono state rilevate nel periodo di riferimento.

**Tabella 10.3 tipologie sanzionatorie (2014/2018)**

Tipologia	2014	2015	2016	2017	2018
Falso CEL	60	63	21	8	6
Falsa dichiarazione regolarità fiscale	4	16	6	36	60
Falsa dichiarazione regolarità contributiva	1	1	6	4	11

Tipologia	2014	2015	2016	2017	2018
Falso titolo di studio	7	3	7	6	3
Falsa referenza bancaria	4	6	5	7	7
Falsa dichiarazione reati	0	2	1	7	6
False Fatture	0	3	0	1	0
Falsi patentini abilitativi	0	0	2	3	7
Casi residuali	3	0	1	1	2

*N.B. La sommatoria delle tipologie non coincide con il totale dei procedimenti di imputabilità per la presenza di più fattispecie in alcuni dei procedimenti*

Come si può notare, nel 2014 la tipologia di “falso” nettamente ricorrente è stata quella correlata all’esibizione di certificati di esecuzione lavori (CEL) non confermati dai soggetti emittenti, che si è attestata ai 3/4 del totale registrato.

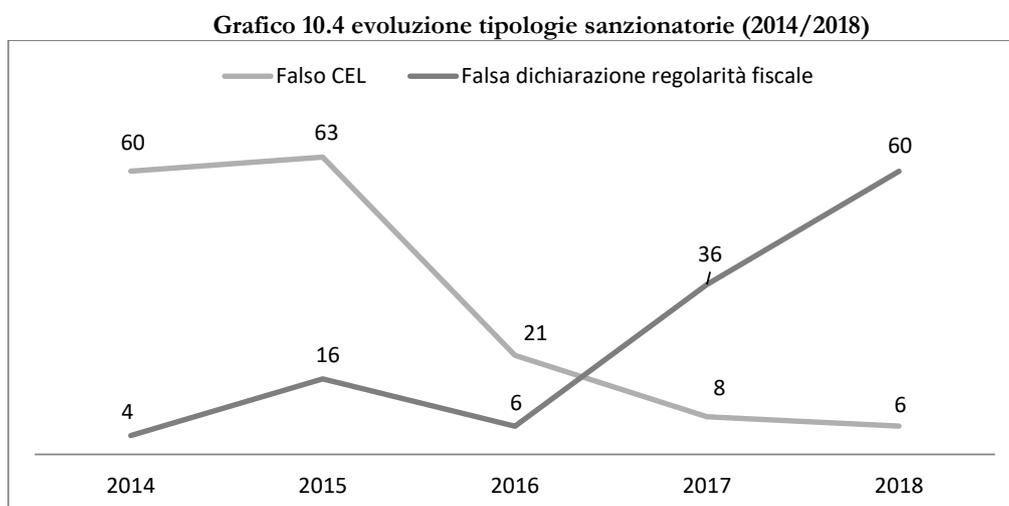
Anche nel 2015 la tipologia di “falso” nettamente ricorrente è stata quella correlata all’esibizione di certificati di esecuzione lavori (CEL) non confermati dai soggetti emittenti, che risulta però lievemente in calo, attestandosi ai 2/3 del totale, rispetto ai 3/4 dell’anno precedente.

Nel 2016 la tipologia di “falso” ricorrente è sempre quella correlata all’esibizione di CEL non confermati dai soggetti emittenti, ma stavolta si scende dai 2/3 del totale, rilevato nell’anno precedente, a poco meno della metà di tutti i procedimenti definiti.

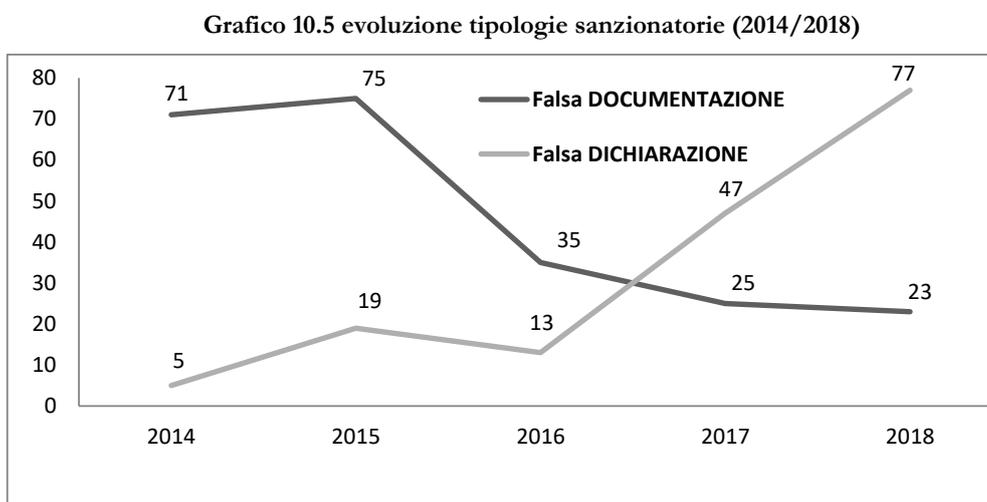
Nel 2017 la tipologia di “falso” nettamente ricorrente cambia e non riguarda più l’esibizione di CEL non confermati dai soggetti emittenti (scesi ad 1/10 del totale dei procedimenti), bensì la dichiarazione sostitutiva inerente la regolarità della propria posizione fiscale, che si riscontra nella metà dei casi analizzati.

Infine, nel 2018 la tendenza descritta in precedenza appare ancora più marcata (da 1/10 a 1/17 per i CEL e dal 50% al 60% per l’irregolarità fiscale).

Con il grafico riportato di seguito, si rende più evidente la tendenza rilevata, che vede in netto calo i casi di esibizione di documenti “falsi” (nello specifico i CEL) e – al contrario – in netto aumento delle autodichiarazioni rivelatesi mendaci (nello specifico, quelle relative al rispetto degli obblighi fiscali).



Se poi confrontiamo le due macro-categorie, cioè falsa documentazione e false dichiarazioni, otteniamo un'ulteriore conferma del *trend* rilevato, con le false dichiarazioni che – attualmente – sono diventate nettamente prevalenti e assommano a più del triplo (77 a 23) e quasi al doppio delle esibizioni di titoli falsi, segnando un'ulteriore forte impennata anche rispetto all'anno 2017 (dove risultavano 47 a 25). Il grafico successivo rende visibile questa significativa evoluzione.



Di seguito, la tabella con alcuni parametri delle sanzioni interdittive irrogate nell'anno 2018.

**Tabella 10.6 Parametri sanzioni interdittive irrogate anno 2018**

Media interdizione (in mesi)	Sanzione massima (in mesi)	Sanzione minima (in giorni)
1,3	4	15

È proseguita anche l'attività mirata a risolvere alcune criticità contingenti, frequentemente rappresentate dalle SOA, che ha comportato l'assunzione di provvedimenti recanti specifiche indicazioni operative cui gli organismi di attestazione devono attenersi nello svolgimento delle attività di propria competenza.

### 10.3.1 Trasferimenti aziendali

La questione dei trasferimenti aziendali ha richiesto svariati interventi normativi e interpretativi per affrontare le criticità manifestatesi nel tempo; tra i fenomeni patologici più rilevanti si può citare quello delle cessioni “cartolari”, che in passato ha dato talora luogo a vere e proprie compravendite dei requisiti, con i prevedibili effetti negativi in termini di corretto accesso al mercato degli operatori economici qualificati e di garanzia della libera concorrenza tra gli stessi.

Proseguendo quanto fatto nell'anno precedente, anche per il 2018 è stata monitorata la ricorrenza delle cessioni e/o affitti d'azienda o di suoi rami, al fine di rilevare se i criteri contenuti nel Manuale del 2014 (che prevedono ad opera delle SOA la valutazione dei cosiddetti “indicatori”), si siano dimostrati sufficientemente idonei a contenere il grado di anomalia riscontrato negli anni precedenti.

A conforto di questa ipotesi può leggersi anche il dato che registra il sostanziale *trend* di calo percentuale dei trasferimenti aziendali, riferito all'arco temporale che si estende dal 2013 al 2018 e che viene riportato nella tabella che segue.

**Tabella 10.7 Totale attestati emessi per anno ed incidenza delle operazioni di trasferimento aziendale - Arco temporale 2013 - 2018**

Attestati/Cessioni	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totale attestati emessi	14.804	19.419	19.093	20.665	17.995	22.872
Operazioni di trasferimento aziendale (cessioni/affitti)	937	789	512	595	581	590
Rapporto cessioni/attestati	6,33%	4,06%	2,68%	2,88%	3,23%	2,58%

Fonte: ANAC

È interessante notare che il numero delle attestazioni direttamente collegate a un'operazione di trasferimento aziendale, ha mostrato, a partire dal 2014, una tendenza alla riduzione, sia in termini assoluti che percentuali.

Infatti, si è passati dai 937 attestati correlati a cessioni nel 2013, ai 595 del 2016, mentre – con riferimento agli stessi parametri temporali - l'incidenza percentuale è scesa dal 6,33% al 2,88%. Deve rilevarsi che nel 2016 i dati hanno fatto registrare un modesto rialzo, sia in termini assoluti che percentuali, degli attestati correlati ad operazioni di trasferimento aziendale. Questo rialzo è proseguito nel 2017 (dal 2,88% al 3,23%): data la sua lieve entità, non è stato automaticamente ritenuto un segnale espressivo di una inversione di tendenza; in tal senso, il dato rilevato nel 2018, registra – a fronte di un numero sostanzialmente costante (590) – una nuova riduzione dell'incidenza percentuale, passata dal 3,23% del 2017 al 2,58% del 2018.

Si è anche accennato, nella precedente relazione, che occorrerà continuare a vigilare sull'attività valutativa svolta dalle SOA e verificare costantemente la necessità di adeguarne i criteri al mutato quadro di riferimento, che non è però ancora giunto alla sufficiente completezza, in quanto si è tuttora in attesa che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti adotti il decreto sul sistema di qualificazione, in relazione al quale l'Autorità ha già inviato una proposta.

L'Autorità, pur nell'attesa del citato decreto ministeriale, ha comunque avviato iniziative miranti ad assicurare maggiore tempestività nella comunicazione dei trasferimenti aziendali; in particolare, sono in avanzata fase di studio le modalità per intercettare il flusso delle informazioni riguardanti i trasferimenti aziendali il più vicino possibile all'origine, nell'ambito delle attività svolte da un Gruppo di lavoro che – insieme al Consiglio nazionale del notariato – sta provando a creare un sistema di collaborazione reciproca e continuativa per un proficuo scambio di dati, così come previsto dal relativo protocollo d'intesa, attualmente in fase di rinnovo.

### 10.3.2 Analisi imprese qualificate

Dando seguito all'analisi sistemica dei dati relativi alle imprese qualificate, così come riportato nella precedente edizione della relazione al Parlamento, è emerso che la contrazione del mercato, dal lato dell'offerta, sembra apparentemente continuare (in termini di numero delle imprese qualificate), sia pure in misura leggermente più contenuta.

**Tabella 10.8 Imprese con attestazioni in corso di validità, per SOA**  
**Arco temporale 2013 - 2018**

SOA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SOA 1	670	845	799	766	803	911
SOA 2	1.129	1.498	1.411	1.288	1.224	23
SOA 3	1.255	1.557	1.385	1.278	1.224	1.150
SOA 4	1.491	1.972	1.867	1.785	1.743	1.730
SOA 5	234	48	-	-	-	5.059
SOA 6	5.047	6.238	5.699	5.236	5.107	1.853
SOA 7	1.716	2.243	1.996	1.685	1.739	2.579
SOA 8	1.301	1.823	1.682	1.542	1.496	3.338
SOA 9	2.421	2.839	2.762	2.595	2.584	
SOA 10	57	-	-		-	
SOA 11	1.203	1.483	1.444	1.275	1.288	874
SOA 12	14	-	-		-	
SOA 13	627	726	679	635	593	583
SOA 14	430	529	495	444	420	407
SOA 15	2.243	2.647	2.470	2.233	2.165	2.393
SOA 16	47	1	-		-	
SOA 17	1.149	1.068	719	523	281	62
SOA 18	303	87	33	1	-	
SOA 19	844	937	805	727	672	210
SOA 20	241	294	281	271	365	564
SOA 21	489	591	551	511	483	477
SOA 22	1	-	-		-	
SOA 23	339	390	383	359	351	359
SOA 24	621	800	833	834	866	934

SOA	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SOA 25	860	930	802	709	595	18
SOA 26	711	830	829	863	689	228
SOA 27	440	534	603	630	774	1.209
SOA 28	398	525	493	408	388	386
SOA 29	168	196	117	31	-	
SOA 30	390	489	536	621	717	846
SOA 31	53	7	2		-	
SOA 32	451	523	468	410	224	38
SOA 33	369	509	518	486	370	11
<b>TOTALE</b>	27.712	33.159	30.662	28.146	27.161	26.242

Fonte ANAC

Come può notarsi, il calo delle imprese qualificate, già rilevato con la riduzione da 33.159 nel 2014 a 30.662 nel 2015 (pari ad una flessione del 9,8%), è proseguito nel 2016, che vede il numero totale delle imprese in possesso di attestati in corso di validità ridursi a 28.146, per attestarsi a 27.161 nel 2017 (-3,50%) e a 26.242 nel 2018 (- 3,38%).

In termini percentuali, la contrazione registrata nel passaggio 2015-2018 è pari all'14,41%.

Nella tabella successiva viene riportato il totale del valore della qualificazione, correlata alle attestazioni emesse in favore delle imprese, riguardante il periodo 2013-2018, al fine di verificare se alla contrazione delle imprese qualificate ha corrisposto un'analogia contrazione della qualificazione complessiva.

**Tabella 10.9 Valore complessivo (€.) della qualificazione correlata alle attestazioni emesse**  
Arco temporale 2013 - 2018

SOA	CLASSIFICHE 2013	CLASSIFICHE 2014	CLASSIFICHE 2015	CLASSIFICHE 2016	CLASSIFICHE 2017	CLASSIFICHE 2018
SOA 1	4.707.118.000	4.865.660.000	4.779.700.000	5.118.628.000	4.709.735.000	6.007.555.000
SOA 2	14.473.973.000	13.541.477.000	11.731.720.000	12.081.176.000	11.683.906.000	1.393.112.000
SOA 3	10.878.577.000	8.461.592.000	8.875.472.000	9.083.001.000	6.253.150.000	8.049.156.000
SOA 4	13.365.953.000	13.516.016.000	13.446.270.000	12.032.321.000	12.695.332.000	15.585.402.000
SOA 5	42.640.905.000	40.532.788.000	39.867.975.000	36.783.346.000	33.198.838.000	42.392.559.000

Autorità Nazionale Anticorruzione