

Particolarmente rilevante nell'attività di vigilanza sulle SOA è la funzione relativa alle verifiche sulle situazioni di conflitti di interesse e sull'adempimento agli oneri di comunicazione, in merito alla quale si evidenzia che, nell'anno 2016, tutte le 25 SOA operanti sul mercato hanno provveduto ad inviare i riscontri semestrali richiesti dal Manuale sull'attività di qualificazione. Altro aspetto rilevante dell'attività di vigilanza è la verifica d'ufficio a carattere generale su singoli aspetti di adeguamento alle norme da parte delle SOA.

Al riguardo, l'Autorità ha proseguito l'indagine avviata nel marzo 2015 sullo stato di attuazione della norma contenuta nell'art. 68, co.2, lett. g) del d.P.R. 207/2010 che prescrive l'obbligo per le SOA di possedere una polizza assicurativa per la copertura del rischio conseguente l'attività svolta avente un massimale non inferiore a sei volte il volume d'affari. Da tale indagine è emerso che tutte le SOA sono in regola.

Un'ulteriore indagine è stata disposta sul ruolo svolto dai promotori nell'attività delle SOA, effettuando un controllo a campione su cinque società di attestazione. È stato dato incarico al Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza di avviare specifici accertamenti presso le predette società, presso alcune società di promozione commerciale e alcune imprese qualificate, al fine di verificare che la specifica attività di attestazione svolta dalle SOA autorizzate non sia, in parte o in tutto, demandata ai promotori commerciali. All'esito dell'istruttoria, il procedimento è stato archiviato in quanto non sono emersi elementi utili a dimostrare il coinvolgimento dei promotori nell'attività di attestazione svolta dalle SOA.

Altra indagine a carattere generale avviata nel corso del 2015, e conclusasi nel corso del 2016 è quella relativa alla verifica dello stato di attuazione della norma contenuta nell'art. 68, co. 2, lett. f) del d.P.R. 207/2010 che prescrive l'obbligo per le SOA di possedere un documento contenente la descrizione delle procedure che, conformemente a quanto stabilito dall'Autorità, saranno utilizzate per l'esercizio dell'attività di attestazione. L'indagine ha dato luogo a 5 procedimenti nei confronti di altrettante SOA, con richiesta di modifica degli elementi di non conformità riscontrati, attraverso la revisione e l'aggiornamento dei manuali delle procedure adottati dalle SOA. Tutte le SOA in questione hanno provveduto alle modifiche imposte dall'Autorità.

L'art. 73 del d.P.R. 207/2010 prevede, poi, una serie di sanzioni amministrative (pecuniarie, di interdizione temporanea dell'attività e di decadenza dell'autorizzazione ad attestare) nei confronti degli organismi di attestazione, principalmente per omesse comunicazioni e per la violazione del principio di indipendenza.

Nel corso del 2016, l'Autorità ha avviato 11 procedimenti sanzionatori nei confronti delle SOA, di cui 7 si sono conclusi con l'archiviazione e 4 con l'irrogazione di sanzione pecuniaria.

L'importo complessivo delle sanzioni irrogate ammonta a 29.000 euro. La maggioranza delle sanzioni comminate sono state impugnate innanzi al giudice amministrativo e ad oggi non sono ancora definitive.

10.3.2 Le attività “a valle”: la vigilanza sulle attestazioni

Nel corso del 2016 la attività di vigilanza ha riguardato molteplici aspetti afferenti la vita delle imprese, tutte attinenti alle verifiche delle dichiarazioni e della documentazione rilasciata dagli OO.EE ai fini del rilascio degli attestati di qualificazione, con ricadute concrete sul mercato dei lavori pubblici.

Nel complesso, sono state trattate oltre 2.000 questioni: tra esse, le fattispecie più significative - per complessità e/o per rilevanza numerica - sono riportate nella tabella successiva.

Tabella 10.3 Istruttorie (2016)

Oggetto	Numero
Procedimenti nei confronti delle SOA	13
- di cui conclusi con sanzioni pecuniarie e/o interdittive	11
Procedimenti ex art.40, co. 9-quater del d.l.g. 163/2006 nei confronti delle imprese	56
- di cui conclusi con sanzioni pecuniarie e/o interdittive	30
Annotazioni su attestati ottenuti in esito a trasferimenti d'azienda	595
Annotazioni su attestati decaduti in esito a trasferimenti d'azienda	612
Annotazioni provvedimenti adottati da Organismi di certificazione aziendale	317

Fonte: ANAC

Uno dei fenomeni che ha richiesto particolare attenzione nel tempo è, poi, quello dei trasferimenti aziendali, cui si sono ricollegate – anche in un recente passato – specifiche patologie.

L'Autorità ha conseguentemente adottato misure sempre più mirate e penetranti, per evitare l'utilizzo distorto di tale strumento e, in particolare, la ricorrenza delle cosiddette ‘cessioni cartolari’, cioè di quelle operazioni nelle quali non vi era un effettivo trasferimento di quell'insieme definibile come ‘corpus aziendale’.

In particolare, con il Manuale sull'attività di qualificazione, sono stati indicati alle SOA specifici e stringenti criteri cui attenersi nella valutazione della documentazione proveniente

da trasferimenti aziendali (cessione, affitto, subentro, scissione, fusione, ecc.), presentati dalle imprese ai fini dell'ottenimento della qualificazione

Pare interessante notare che il numero delle attestazioni direttamente collegate ad 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 rilasciati in esito 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 emessi in esito ad operazioni di trasferimento aziendale: data la sua lieve entità, non sembra ancora trattarsi del segnale espressivo di una inversione di tendenza, ed anzi, una interpretazione plausibile potrebbe fondarsi sulla innovazione normativa intervenuta nell'aprile 2016 con il nuovo Codice e con l'incertezza sul periodo utile per la dimostrazione dei requisiti (con la fine della deroga del "decennio"), che ha indotto molte imprese ad anticipare una serie di scelte ritenute utili a preservare il proprio livello di qualificazione, in una perdurante situazione di scarsa brillantezza economica.

Tabella 10.4 Totale attestati emessi per anno ed incidenza delle operazioni di trasferimento aziendale
Arco temporale 2013 - 2016

Attestati/Cessioni	2013	2014	2015	2016
Totale attestati emessi	14804	19419	19093	20665
Totale attestati in esito a cessioni	937	789	512	595
Rapporto cessioni/attestati	6,33%	4,06%	2,68%	2,88%

Fonte: ANAC

In ogni caso, sarà opportuno assicurare un costante monitoraggio del fenomeno. 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, continua, sia pure in misura leggermente più contenuta.

Tabella 10.5 Imprese con attestazioni in corso di validità, per SOA - Arco temporale 2013 - 2016

SOA	2013	2014	2015	2016
SOA 1	670	845	799	766
SOA 2	1129	1498	1411	1288
SOA 3	1255	1557	1385	1278
SOA 4	1491	1972	1867	1785
SOA 5	234	48	0	
SOA 6	5047	6238	5699	5236
SOA 7	1716	2243	1996	1685
SOA 8	1301	1823	1682	1542
SOA 9	2421	2839	2762	2595
SOA 10	57	0	0	
SOA 11	1203	1483	1444	1275
SOA 12	14	0	0	
SOA 13	627	726	679	635
SOA 14	430	529	495	444
SOA 15	2243	2647	2470	2233
SOA 16	47	1	0	
SOA 17	1149	1068	719	523
SOA 18	303	87	33	1
SOA 19	844	937	805	727
SOA 20	241	294	281	271
SOA 21	489	591	551	511
SOA 22	1	0	0	
SOA 23	339	390	383	359
SOA 24	621	800	833	834
SOA 25	860	930	802	709
SOA 26	711	830	829	863
SOA 27	440	534	603	630
SOA 28	398	525	493	408
SOA 29	168	196	117	31
SOA 30	390	489	536	621
SOA 31	53	7	2	
SOA 32	451	523	468	410
SOA 33	369	509	518	486
Totale	27.712	33.159	30.662	28.146

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. In termini percentuali, la contrazione registrata nel passaggio 2015-2016 è pari all'8,20%.

Nella tabella successiva viene riportato il totale del valore della qualificazione conseguita dalle imprese nel periodo 2013-2016, al fine di verificare se alla contrazione delle imprese qualificate ha corrisposto un'analogia contrazione della qualificazione complessiva.

Tabella 10.6 Valore complessivo della qualificazione conseguita - arco temporale 2013 - 2016

SOA	2013	2014	2015	2016
SOA 1	€ 4.707.118.000	€ 4.865.660.000	€ 4.779.700.000	€ 5.118.628.000
SOA 2	€ 14.473.973.000	€ 13.541.477.000	€ 11.731.720.000	€ 12.081.176.000
SOA 3	€ 10.878.577.000	€ 8.461.592.000	€ 8.875.472.000	€ 9.083.001.000
SOA 4	€ 13.365.953.000	€ 13.516.016.000	€ 13.446.270.000	€ 12.032.321.000
SOA 5	€ 42.640.905.000	€ 40.532.788.000	€ 39.867.975.000	€ 36.783.346.000
SOA 6	€ 38.539.357.000	€ 42.951.861.000	€ 41.843.415.000	€ 38.302.546.000
SOA 7	€ 12.975.743.000	€ 12.826.257.000	€ 13.666.434.000	€ 11.972.684.000
SOA 8	€ 31.393.666.000	€ 31.712.706.000	€ 34.406.034.000	€ 30.579.257.000
SOA 9	€ 7.180.220.000	€ 6.529.953.000	€ 8.533.226.000	€ 10.195.399.000
SOA 10	€ 5.716.123.000	€ 4.715.996.000	€ 4.131.990.000	€ 3.844.446.000
SOA 11	€ 5.005.124.000	€ 4.827.693.000	€ 3.904.827.000	€ 4.603.574.000
SOA 12	€ 22.167.819.000	€ 17.568.323.000	€ 19.142.630.000	€ 17.118.324.000
SOA 13	€ 11.609.384.000	€ 7.896.370.000	€ 7.225.022.000	€ 5.100.944.000
SOA 14	€ 3.334.456.000	€ 1.333.133.000	€ 0	
SOA 15	€ 13.698.704.000	€ 14.900.883.000	€ 16.101.621.000	€ 18.864.466.000
SOA 16	€ 2.013.666.000	€ 1.912.242.000	€ 1.552.086.000	€ 2.065.044.000
SOA 17	€ 1.671.574.000	€ 1.465.199.000	€ 2.061.284.000	€ 1.710.069.000
SOA 18	€ 1.123.775.000	€ 1.151.572.000	€ 877.892.000	€ 1.080.670.000
SOA 19	€ 2.054.449.000	€ 1.970.148.000	€ 2.742.517.000	€ 2.330.985.000
SOA 20	€ 3.264.664.000	€ 2.268.164.000	€ 2.196.445.000	€ 1.951.408.000
SOA 21	€ 4.469.893.000	€ 3.624.400.000	€ 4.137.420.000	€ 4.782.825.000
SOA 22	€ 4.657.272.000	€ 5.992.974.000	€ 7.688.679.000	€ 7.277.968.000
SOA 23	€ 3.121.164.000	€ 2.873.446.000	€ 3.359.869.000	€ 5.737.774.000

SOA	2013	2014	2015	2016
SOA 24	€ 3.683.519.000	€ 2.539.516.000	€ 0	€ 5.057.809.000
SOA 25	€ 4.563.219.000	€ 5.607.704.000	€ 5.072.451.000	€ 1.363.866.000
SOA 26	€ 1.279.569.000	€ 1.446.096.000	€ 1.392.013.000	€ 3.584.329.000
SOA 27	€ 1.865.259.000	€ 2.457.735.000	€ 2.747.647.000	€ 2.747.647.000
Totale	€ 271.455.145.000	€ 259.489.904.000	€ 261.484.639.000	€ 255.370.506.000

Fonte: ANAC

Dalla suddetta verifica emerge che tra il 2015 ed il 2016 il valore complessivo della qualificazione conseguita si è ridotto, ma in misura contenuta al 2,34% (a fronte della corrispondente riduzione dell'8,20% delle attestazioni valide). Come già accennato nella precedente edizione della relazione al Parlamento, il motivo di tale differenza può ascriversi presuntivamente al fenomeno delle incorporazioni di soggetti non più qualificati, dei quali si utilizzano i requisiti di ordine speciale.

Al fine di comprendere l'impatto della flessione in termini concorrenziali, tale valore deve essere posto in relazione alla numerosità degli OO.EE. 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.

Nella tabella seguente si riporta pertanto, il valore complessivo della qualificazione conseguita nelle categorie maggiormente richieste nei bandi di gara, in termini di importo (OG1, OG3, OG6 e OG11, sempre analizzato per ciascuno degli anni compresi tra il 2013 ed il 2016)

Tabella 10.7 Valore complessivo della qualificazione conseguita nelle categorie OG1-OG3-OG6 e OG11 – 2013 - arco temporale 2013 - 2016

SOA	2013	2014	2015	2016
SOA 1	€ 2.708.994.000	€ 2.870.177.000	€ 2.809.379.000	€ 2.951.438.000
SOA 2	€ 6.228.615.000	€ 5.461.821.000	€ 5.002.265.000	€ 5.546.523.000
SOA 3	€ 4.912.882.000	€ 3.869.487.000	€ 4.087.450.000	€ 4.146.133.000
SOA 4	€ 5.343.224.000	€ 4.817.495.000	€ 5.395.728.000	€ 5.570.255.000
SOA 5	€ 22.047.946.000	€ 20.453.526.000	€ 20.714.950.000	€ 18.727.820.000
SOA 6	€ 15.302.208.000	€ 14.463.705.000	€ 15.305.683.000	€ 13.673.712.000

SOA	2013	2014	2015	2016
SOA 7	€ 6.142.537.000	€ 6.476.753.000	€ 6.837.397.000	€ 5.870.552.000
SOA 8	€ 16.208.469.000	€ 15.225.154.000	€ 17.320.501.000	€ 16.735.312.000
SOA 9	€ 4.431.642.000	€ 4.000.925.000	€ 5.206.861.000	€ 5.968.142.000
SOA 10	€ 2.699.758.000	€ 2.307.812.000	€ 2.048.323.000	€ 2.030.991.000
SOA 11	€ 2.852.492.000	€ 2.790.946.000	€ 2.411.232.000	€ 2.508.039.000
SOA 12	€ 10.118.633.000	€ 7.863.678.000	€ 8.773.155.000	€ 8.371.036.000
SOA 13	€ 6.342.810.000	€ 4.443.128.000	€ 4.162.522.000	€ 2.841.098.000
SOA 14	€ 1.956.498.000	€ 830.188.000	€ 0	
SOA 15	€ 5.929.203.000	€ 5.950.794.000	€ 6.099.114.000	€ 6.547.646.000
SOA 16	€ 1.179.262.000	€ 1.138.635.000	€ 897.889.000	€ 1.352.961.000
SOA 17	€ 954.092.000	€ 891.851.000	€ 1.250.330.000	€ 1.090.160.000
SOA 18	€ 670.854.000	€ 666.373.000	€ 640.151.000	€ 761.167.000
SOA 19	€ 1.103.112.000	€ 1.015.904.000	€ 1.427.194.000	€ 1.354.627.000
SOA 20	€ 1.937.110.000	€ 1.519.391.000	€ 1.374.812.000	€ 1.204.079.000
SOA 21	€ 2.495.549.000	€ 2.065.245.000	€ 2.428.018.000	€ 2.768.545.000
SOA 22	€ 2.176.177.000	€ 2.724.756.000	€ 3.310.362.000	€ 3.989.041.000
SOA 23	€ 1.806.080.000	€ 1.690.301.000	€ 1.841.836.000	€ 2.987.880.000
SOA 24	€ 1.904.105.000	€ 1.248.353.000	€ 0	
SOA 25	€ 2.275.446.000	€ 2.609.667.000	€ 2.587.952.000	€ 2.573.181.000
SOA 26	€ 806.545.000	€ 937.761.000	€ 869.196.000	€ 849.561.000
SOA 27	€ 1.102.317.000	€ 1.636.694.000	€ 1.702.997.000	€ 2.311.498.000
Totale	€ 131.636.560.000	€ 119.970.520.000	€ 124.505.297.000	€ 122.731.397.000

Fonte: ANAC

Si può quindi rilevare che tra il 2015 ed il 2016 il valore complessivo della qualificazione conseguita nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11, maggiormente richieste nei bandi di gara, in termini di importo, si è ridotto nella misura dell'1,42%.

La flessione, quindi, esiste, anche se sostanzialmente contenuta entro limiti molto modesti.

10.4 L'attività sanzionatoria nell'ambito dei contratti pubblici

10.4.1 Le fattispecie trattate: numeri ed evidenze generali

Il numero di procedimenti sanzionatori nell'ambito dei contratti pubblici (esclusi quelli relativi al sistema di qualificazione) definiti dall'Autorità nell'anno 2016 è stato pari a 846, con un incremento del 10% rispetto a quelli definiti nel 2015.

Tabella 10.8 Procedimenti sanzionatori svolti nel 2016

riferimento normativo	Anno 2016									
	n. proced. definiti	n. proced. archiviati	n. proced. con sanzione	% sanzioni	importo € sanzioni	sanzione € media	mesi interdizioni	interdizione media in mesi	n. annotazioni interdittive	n. annotazioni non interdittive
Art. 38, d.lgs. 163/2006	633	455	178	28%	240.600	1.350	100	1,0	111	16
Art. 48, d.lgs. 163/2006	119	103	16	14%	38.250	2.400	11	1,4	8	
Art. 6, d.lgs. 163/2006	94	46	48	51%	12.200	250				
Totale	846	604	242		291.050	4.000			119	16

Fonte: ANAC

Nella maggior parte dei casi (76%), il procedimento è derivato da violazioni dell'art. 38 del d.lgs. 163/2006, per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine generale; mentre solo il 14% ha riguardato procedimenti, ex art. 48 del medesimo decreto legislativo, per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine speciale, solo il 10% dei procedimenti ha riguardato inadempimenti agli obblighi informativi a carico delle SA nei confronti della Autorità, di cui all'art. 6, commi 9 e 11, del d.lgs. 163/2006. L'importo complessivo delle sanzioni irrogate nell'anno 2016 è stato pari a 291.050 euro; si evidenzia una netta diminuzione rispetto all'anno 2015, in cui l'importo complessivo delle sanzioni erogate è stato pari a 513.000 euro.

In merito alle segnalazioni pervenute dalle stazioni appaltanti, di risoluzioni contrattuali per grave inadempimento, e dalle Prefetture, per quanto attiene i provvedimenti interdittivi, nell'anno 2016 il dato complessivo è rappresentato nella tabella seguente.

Tabella 10.9 Procedimenti su segnalazioni per annotazione delle notizie utili ai sensi dell'art. 8 d.P.R. 207/2010

fattispecie segnalata	annotazioni inserite nel Casellario
Provvedimenti adottati dalle S.A.	248
Provvedimenti interdittivi ex d.lgs 159/2011	164
Totale	412

Nel 2016 sono pervenute 169 segnalazioni, relative a procedimenti ex art. 48 del d.lgs.163/2006, per falsa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine speciale.

Nella tabella successiva sono invece riepilogate le fattispecie di falsa dichiarazione sui requisiti d'ordine generale segnalate dalle SA nel corso dell'anno 2016 che hanno dato luogo a provvedimenti di esclusione dalle gare di altrettanti operatori economici.

Tabella 10.10 Segnalazioni nel 2016 per falsa dichiarazione sul possesso requisiti ex art. 38

fattispecie segnalata	requisito di ordine generale mancante, ex art. 38, d.lgs. 163/2006	numero segnalazioni
falsa dichiarazione su assenza procedure concorsuali	lett. a)	
dichiarazione omissiva circa la presenza di condanne penali	lett. c)	304
falsa dichiarazione su assenza di errori professionali	lett. f)	10
dichiarazione omissiva circa violazione agli obblighi pagamento imposte e tasse	lett. g)	157
dichiarazione omissiva circa irregolarità contributive	lett. i)	127
dichiarazione omissiva circa collegamento sostanziale	lett. m-quater)	39
falsa dichiarazione circa multipla partecipazione alla gara	—)	11
falsa dichiarazione o contraffazione documenti	lett. h)	64
falsa dichiarazione per mancato rispetto norme lavoro dei disabili	lett. l)	7
false dichiarazioni per carenza di più di un requisito	lett. c) e i) lett. g) e i) lett. c) e g)	46
Totale segnalazioni pervenute nel 2016		765

Fonte: ANAC

10.4.2 L'attività di tenuta del Casellario informatico

Come si evince dall'articolo 8 del d.PR n. 207/2010, che ha rappresentato fino all'entrata in vigore del Codice, la fonte normativa diretta ad implementare il contenuto del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, istituito dall'art. 7, co. 10, del d.lgs. 163/2006, le stazioni appaltanti si avvalgono delle informazioni riportate nel Casellario dell'Autorità circa il comportamento storicizzato tenuto degli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto.

Peraltro, con l'entrata in vigore del Codice, la fonte normativa, ora genericamente contemplata dall'art. 213, co. 10, non potrà che trovare esplicitazione in una nuova disciplina di *soft law*, che dovrà operare in continuità con le precedenti previsioni normative, anche alla luce della novella diretta all'istituzione del sistema di *rating* di impresa introdotto dal comma 10 dell'art. 83 del nuovo Codice. Ciò per permettere alle stazioni appaltanti, oltre che alle società organismo di attestazione, di adempiere alle attività sia di qualificazione degli operatori economici che intendono accedere al mercato dei contratti pubblici, sia di acquisire le informazioni necessarie per la gestione dei contratti in corso di esecuzione, acquisendo tutte le informazioni necessarie ad accertare eventuali cause di esclusione dalle gare, nonché tutte le altre notizie comunque utili per l'eventuale venire in evidenza di cause risolutive.

Le annotazioni iscritte nel casellario hanno, all'attualità, due distinte genesi:

- quelle, già trattate al precedente paragrafo, che costituiscono la conclusione di un procedimento sanzionatorio (ex art. 38, co.1-*ter*; ex art. 48; ex art. 40, co. 9-*quater*, del d.lgs. 163/2006, ora art. 80, co.12 del d.lgs. 50/2016) svolto dall'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;
- quelle che non derivano da procedimenti sanzionatori, e quindi a contenuto non interdittivo, ma che contengono informazioni ricavate, in prevalenza, dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica.

Queste ultime, al netto di quelle provenienti dalle SOA, dagli enti certificatori della qualità, dal ministero delle infrastrutture e dei trasporti, ovvero inserite direttamente dall'Autorità a seguito di segnalazioni provenienti anche da altri soggetti, sono pervenute nel 2016 nel numero di 379, come si evince dalla seguente tabella.

Tabella 10.11 Segnalazioni per annotazioni, a contenuto non interdittivo, utili per la tenuta casellario

Dato da iscrivere nel Casellario informatico			numero segnalazioni
fattispecie segnalata	corrispondenza con lett. dell'art. 8, commi 4 e 2, d.P.R. 207/2010	corrispondenza con lett. dell'art. 38, co. 1, d.lgs. 163/2006	
provvedimenti di condanna	lett. q)	lett. c)	16
violazioni obblighi pagamento imposte e tasse	lett. aa)	lett. g)	10
gravi inadempienze contrattuali o errori gravi	lett. p)	lett. f)*	289
irregolarità contributive	lett. p)	lett. i)	10
esclusione per collegamento sostanziale	lett. dd) ed r)	lett. m-quater)	2
esclusione o recesso contratto per interdittiva antimafia	lett. dd)	--	11
mancata stipula contrattuale per responsab. dell'o.e.	lett. dd) ed r)	--	15
esclusione in applicaz. "soccorso istruttorio"	lett. r)	--	26
Altro	--	--	
Totale segnalazioni pervenute nel 2016			379

* la corrispondenza tra la lettera p) del d.P.R. 207/2010 e la lett. f) del d.lgs. 163/2006 va interpretata nel senso che la fattispecie lett. p) si concretizza nel corso di esecuzione del contratto mentre la lett. f) determina l'esclusione nel corso della gara.

Fonte: ANAC

L'Autorità, anche per l'anno 2016, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico delle informazioni antimafia interdittive.

L'annotazione è inserita nel casellario informatico con funzione di pubblicità notizia diretta ad informare tutte le amministrazioni aggiudicatrici circa la notizia ostativa alla partecipazione alle procedure di gara ovvero finalizzata alla risoluzione dei contratti in essere.

Nel corso dell'anno 2016 sono state iscritte nel Casellario 164 annotazioni relativamente ad altrettante informazioni antimafia interdittive, pervenute per la gran parte nel medesimo anno. Inoltre, in attuazione di quanto disposto con il Comunicato del Presidente del 27 maggio 2015, si è proceduto, nei confronti di nove operatori economici, ad integrare le suddette annotazioni con le notizie relative all'adozione o l'avvio di un procedimento per l'applicazione delle misure straordinarie di cui all'art.32 co. 10 del d.l. 90/2014. E ciò, sia al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio ai soggetti maggiormente interessati sia allo scopo di evitare che venga disposta la risoluzione dei contratti in essere, nei confronti degli

operatori economici raggiunti da informazione antimafia interdittiva, nel caso che, a conclusione della relativa procedura, il prefetto adotti il provvedimento di commissariamento degli stessi.

10.5 Il quadro normativo delineato dal nuovo Codice

Alla luce del mutato quadro normativo conseguente all'entrata in vigore del nuovo Codice, nonché in base alle parti del d.P.R. 207/2010 ritenute ultrattive, in quanto la loro abrogazione avverrà all'esito dell'emanazione dei decreti di cui all'art. 83, l'Autorità ha avviato un'attività di revisione del "Regolamento unico in materia di esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità" del 8 aprile 2014, procedendo, per ciascuna fattispecie sanzionatoria contemplata dalle norme di riferimento, all'adattamento dei relativi procedimenti di accertamento e di contestazione.

In esito a tale attività, nei primi mesi del 2017, l'Autorità ha elaborato e messo in consultazione pubblica il nuovo Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in materia di contratti pubblici. La bozza di Regolamento, che si ispira, prevalentemente, a principi di semplificazione dei procedimenti e di snellimento delle varie fasi in cui il medesimo si articola è attualmente in fase di revisione, alla luce delle modifiche apportate al Codice dal decreto correttivo.

L'abrogazione della Parte I del d.P.R. 207/2010, disposta dall'art. 217, co. 1, lettera u), numero 2) del nuovo Codice, ha riguardato anche la disposizione inerente l'implementazione del Casellario Informatico.

Si è reso necessario, pertanto, regolamentare di nuovo il funzionamento del Casellario Informatico, tenendo conto anche delle disposizioni recate dal nuovo Codice previste, sia con riferimento ai mutati requisiti abilitanti alla partecipazione alle gare e all'affidamento di subappalti, sia con riferimento alle notizie afferenti l'esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, utili per l'attuazione del *rating* di impresa previsto dall'art. 83, co. 10. Per fornire una risposta alle suddette esigenze, con la delibera n.1386 del 21 dicembre 2016 è stata delineata una semplificazione del flusso informativo, con la formulazione di modelli standardizzati di comunicazione, da adottarsi a cura delle Stazioni appaltanti, degli operatori economici e delle Società Organismo di Attestazione, per ciascuna tipologia di informazione da rendere all'Autorità.

Le modifiche apportate riguardano sia le fattispecie che devono formare oggetto di comunicazione all'Autorità, sia la struttura del Casellario che tiene conto delle mutate esigenze di trasparenza e dei differenti livelli di accessibilità alle informazioni inserite.

In particolare il nuovo Casellario è strutturato in tre sezioni distinte, in ragione dei soggetti cui verrà consentito l'accesso. In una prima sezione, ad accesso pubblico, saranno inseriti i dati riguardanti le attestazioni di qualificazione, rilasciate alle imprese dalle Società Organismo di attestazione, e le notizie riguardanti le medesime SOA; in una seconda sezione, riservata alle stazioni appaltanti e alle Società Organismo di Attestazione, saranno inserite le notizie, le informazioni e i dati relativi alle cause di esclusione, le ulteriori misure interdittive e tutte le notizie concernenti il venir meno dei requisiti di qualificazione che diano luogo a ridimensionamento o decadenza dell'attestazione di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici. Quale misura diretta a garantire la trasparenza ed in chiave di prevenzione della corruzione, tale area dovrà essere temporaneamente resa accessibile agli operatori economici concorrenti, per ogni procedura di affidamento di lavori, servizi e forniture cui partecipino.

Infine, in una terza sezione, riservata all'Autorità, saranno raccolti gli ulteriori dati, utili sia all'implementazione del sistema del *rating* di impresa previsto dall'art. 83, co. 10, del d.lgs. 50/2016, sia allo svolgimento dell'attività di vigilanza e controllo dell'Autorità.

Le informazioni comunicate dalle stazioni appaltanti, che serviranno per le funzioni ora rappresentate, saranno raccolte sempre attraverso i modelli allegati al Comunicato del Presidente del 21 dicembre 2016.

Come si è accennato, il nuovo Codice ha previsto l'introduzione di un nuovo strumento di qualificazione degli operatori economici. In particolare, è prevista l'istituzione, presso l'ANAC del sistema del *rating* di impresa e delle relative penalità e premialità, da applicarsi ai fini della qualificazione delle imprese (ovvero in sede di valutazione della capacità delle imprese di poter accedere alla gara sia che essa spetti alle SOA che alla stazione appaltante), demandando all'Autorità il compito di definire - mediante apposite linee guida - i requisiti reputazionali e i criteri di valutazione degli stessi, nonché le modalità di rilascio della relativa certificazione (cfr. Capitolo 12).

Lo scopo del *rating* d'impresa è valutare, promuovere, valorizzare la performance contrattuale degli operatori economici e la correttezza in fase di esecuzione, in modo da prevenire il rischio di cattiva esecuzione.

A norma dell'art. 83, co. 10, del Codice il sistema di premialità e penalità connesso al *rating* deve fondarsi su «requisiti reputazionali valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi,

oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono la capacità strutturale e di affidabilità dell'impresa».

Con l'atto di segnalazione n. 2/2017, l'ANAC ha presentato alcune proposte di correttivi al nuovo Codice, al fine di consentire l'effettiva implementazione dell'istituto del sistema di *rating* d'impresa (cfr. Capitolo 2, par. 2.1.1). In estrema sintesi si è proposto di:

- 1) limitare il rating di impresa considerandolo rilevante solo ai fini della valutazione dell'offerta qualitativa;
- 2) riconsiderare la strutturazione del *rating* di impresa basandolo esclusivamente su chiari indici di *past performance* (pochi, facilmente misurabili, oggettivi) tali da operare in maniera automatica evitando spazi di discrezionalità ed i connessi rischi di contenzioso;
- 3) coordinare il rating di impresa con il diverso istituto del *rating* di legalità.

Il decreto correttivo ha accolto le modifiche proposte: il *rating* di impresa non sarà più obbligatorio, ma diventerà elemento premiale valutabile in sede di gara e sarà applicabile a tutti i contratti (lavori, forniture e servizi); rimane rimessa all'ANAC la definizione degli elementi qualificanti il *rating*.

CAPITOLO 11

I controlli e le misure straordinarie sui contratti pubblici

11.1 L'Unità Operativa Speciale e l'alta sorveglianza come modello di *compliance*

Nell'agosto 2015 il Consiglio dei Ministri ha deliberato di applicare gli stessi controlli preventivi di legittimità previsti sugli appalti dell'Expo Milano 2015 (art. 30 del d.l. n. 90/2014) a tutti gli interventi inclusi nel cd. Piano organico e coordinato del Giubileo straordinario della Misericordia.

Inoltre, con il d.l. 189/2016 sono state introdotte disposizioni in materia di legalità e trasparenza, ritagliate sul «modello Expo», conferendo le competenze antimafia ad una Struttura di Missione incardinata presso il Ministero dell'Interno, le funzioni di centrale unica di committenza ad Invitalia e, soprattutto, il controllo dell'ANAC sulle procedure del Commissario straordinario per la ricostruzione.

La legge ha previsto la stipula di un accordo tra ANAC, il Commissario straordinario e la centrale unica di committenza per disciplinare la vigilanza ed i rispettivi ruoli. Tale *memorandum* è stato elaborato partendo dall'esperienza dell'Expo e siglato il 28 dicembre 2016. In tale accordo sono stati individuati *ex ante*: i documenti di gara e di esecuzione oggetto di controllo preventivo; quelli da comunicare soltanto a posteriori con report mensile e sui quali, comunque, possono effettuarsi controlli a campione; il procedimento di verifica preventiva e di recepimento, eventuale, del parere motivato emesso dall'Autorità; i tempi entro cui l'Autorità si impegna a formulare le proprie osservazioni (7 giorni per gli atti di gara e 15 giorni per gli atti della fase esecutiva).

La dimostrazione dell'utilità dei controlli preventivi è arrivata dall'alto tasso di accoglimento delle osservazioni indirizzate dall'Autorità. Un tale effetto era tutt'altro che scontato se si considera che, in assenza di una norma sanzionatoria, i pareri dell'Autorità sono dotati solo di un potere orientativo-persuasivo e non vincolante.

La vigilanza collaborativa che si è instaurata tra la UOS Expo e la società Expo 2015, nonché tra la UOS Giubileo e Roma Capitale, ha pertanto dato luogo ad una funzione di *compliance* interna alle stazioni appaltanti, a presidio dei rischi di carattere legale e reputazionale. A ciò ha con tutta evidenza contribuito l'ampio tutoraggio offerto dall'Autorità che, mai limitandosi

alla verifica di legittimità degli atti *tout court*, ha piuttosto ampliato la propria sfera di pertinenza ad una sorta di «controllo di ragionevolezza» arricchendo i propri pareri anche dei rilievi di mera opportunità. In questi termini si è instaurato un percorso virtuoso che, intermediato dal *feedback* da parte delle stazioni appaltanti, ha complessivamente determinato un progressivo miglioramento dei livelli qualitativi degli atti prodotti. A titolo meramente esemplificativo si è riscontrato: la fiducia progressivamente riconquistata negli *stakeholders*, la drastica riduzione del contenzioso in fase di affidamento ed il rispetto del cronoprogramma di gara, il contenzioso pressoché nullo in fase di esecuzione, il raro ricorso a varianti contrattuali, l'abbattimento degli extra-costi e la sensibile diminuzione degli episodi di corruzione.

11.2 La codificazione della vigilanza collaborativa ed il ruolo della UOS

La prima applicazione della norma del nuovo Codice che ha attribuito in via generale all'ANAC la vigilanza collaborativa— l'art. 213, co. 3, lett. h) — ha visto coinvolta l'Unità Operativa Speciale, in considerazione delle sue peculiari caratteristiche e tenuto conto della sua componente militare, per la riqualificazione ambientale e urbanistica del sito di rilevante interesse nazionale (SIN) Bagnoli-Coroglio. Si è deciso di attribuire tali funzioni di vigilanza alla UOS in luogo dell'Ufficio vigilanza collaborativa e vigilanze speciali, che gestisce la totalità dei protocolli d'intesa, in virtù dell'esperienza maturata dai suoi membri in contesti altrettanto sensibili e per certi versi simili (l'esposizione universale e l'evento giubilare), e per la presenza del Corpo della Guardia di Finanza, capace di per sé di un effetto deterrente verso potenziali interessi illeciti.

Il protocollo di vigilanza è stato siglato il 24 maggio 2016 con il Commissario straordinario del Governo ed il soggetto attuatore (Invitalia), entrambi preposti ai sensi dell'art. 33 del d.l. 133/2014, che ha dato il via al piano di bonifica e riurbanizzazione del sito partenopeo.

In attuazione della l. 190 del 2012 e della buona pratica sulle strutture di *governance* multidisciplinari condivisa con l'OCSE, il soggetto attuatore ha di seguito sottoscritto un protocollo di legalità con la Prefettura-UTG di Napoli innescando il meccanismo di vigilanza integrata anticorruzione/antimafia.

Il rapporto di vigilanza con Invitalia ha rappresentato, a ridosso dell'entrata in vigore del nuovo Codice, il primo test sulla nuova disciplina. Gli esiti dei pareri allo stato formulati dall'Autorità hanno mostrato una buona tenuta del sistema normativo ed un approccio