



Autorità Nazionale Anticorruzione

Delibera n. 1124 del 5 dicembre 2018

Fascicolo n. 3195/2018

Oggetto: Esito degli accertamenti ispettivi eseguiti, ai sensi dell'art. 3 Protocollo d'intesa del 30/09/2015 A.N.A.C.- Guardia di Finanza presso i cantieri per le "Soluzioni abitative-SAE" destinate alle popolazioni terremotate della Regione Lazio.

Il Consiglio

Visto l'articolo 19, comma 2, del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, secondo cui i compiti e le funzioni svolti dall'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sono trasferiti all'Autorità nazionale anticorruzione;

Visto il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e successive modificazioni;

Vista la relazione dell'Ufficio Vigilanza servizi e forniture,

Considerato in fatto

Su mandato del Presidente dell'Autorità il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, ha eseguito un accertamento ispettivo per la verifica delle attività concernenti le forniture, i trasporti e il montaggio delle soluzioni abitative di emergenza (SAE), destinate alle popolazioni terremotate della Regione Lazio, i cui relativi esiti sono stati rappresentati in una relazione inviata all'Autorità a firma dello stesso Nucleo incaricato.

Dall'esame dei documenti inviati dal Nucleo Speciale Anticorruzione della GdF, sono emerse alcune significative criticità relativamente alla verifica dei requisiti generali degli operatori economici ex art.80, c.4, del d.lgs. 50/2016 e s.m. Per di più, il Nucleo della G.d.F. ha rilevato che detti controlli sono stati effettuati solo dopo l'avvio dell'attività ispettiva di acquisizione documentale da parte dello stesso Reparto incaricato.

In particolare, il Nucleo Speciale Anticorruzione della GdF ha comunicato con nota prot. 0069310/2018 del 1.6.2018, prot. ANAC 47443 del 4.6.2018, di avere rilevato la presenza di attestazioni mendaci degli OO.ee. [.....omissis.....] riguardo al requisito prescritto dal comma 4 dell'art. 80 del d.lgs. 50/2016 e s.m., relativamente all'attestazione dell'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse. Al contrario di quanto autocertificato dai suddetti OO.ee., dall'indagine investigativa sono emerse le sottoindicate attestazioni di violazioni gravi, definitivamente accertate, dall'Agenzia delle Entrate:

- Società [.....omissis.....] con sede in Termini Imerese (PA) [.....omissis.....] (Cartella di pagamento n.29620170029929019, anno di imposta 2013, notificata il 6.11.2017, per un debito di €.583,09. Cartella di pagamento n.29620160106458736, anno di imposta 2013, notificata il 28.11.2017, per un debito di €.31.281,87. Cartella di pagamento n.29620170014506278, anno di imposta 2013, notificata il 7.3.2017, per un debito di €.167.975,43);
- Società [.....omissis.....] con sede in Nettuno (RM) [.....omissis.....] (Cartella esattoriale n.09720180034560342, anno di imposta 2014, notificata il 14.3.2018, per un debito di €.32.478,32);
- Società [.....omissis.....] con sede in in Colferro (RM) [.....omissis.....] (Cartella di pagamento n.09720170032536603, anno di imposta 2013, notificata il 22.3.2017, per un debito di €.155.775,65).

Infine, a seguito di indagini esperite dall'ufficio istruttore dell'ANAC, sono state rinvenute nel Casellario informatico delle imprese le seguenti annotazioni a carico della Società [.....omissis.....]:

- S.A. Comune di Prata Sannita, per grave inadempimento contrattuale in data 12.2.2009;
- S.O.A. Axsoa, revoca attestazione n.10538/19/00 "in quanto emessa in base a certificazioni che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti o attestazioni di pubbliche amministrazioni" in data 25.6.2008;
- S.A. Comune di Baronissi, esclusione da gara per ipotesi di collegamento sostanziale per "avere presentato l'offerta economica su carta intestata all'O.e. [.....omissis.....], anche esso titolare di offerta per la medesima gara", in data 16.4.2008.

In data 3.8.2018, prot. ANAC 68306, l'ufficio istruttore dell'Autorità inviava alla S.A. Regione Lazio, Soggetto Attuatore per il sisma 2016, una comunicazione delle risultanze istruttorie, alla quale in data 7.9.2018, prot. ANAC 74209, la stessa S.A. inviava le proprie controdeduzioni ai rilievi rappresentati dall'Autorità.

Nel dettaglio la Regione Lazio, preliminarmente, rappresentava che il sistema derogatorio ammesso dalle ordinanze emergenziali, in particolare dall'art.5. dell'Ocdpc n.394/2016, consentiva l'immediata esecuzione del subappalto a far data dalla richiesta del subappaltatore, a prescindere dal preventivo deposito del contratto e dalle verifiche circa il possesso dei requisiti di ordine generale, ex art.80 dlgs.50/2016 e s.m., dei subappaltatori rinviabili ad un momento successivo, ex art.163, c.7, dello stesso Codice dei contratti. A seguito di dette verifiche successive, effettuate dal RUP responsabile per le SAE dei cantieri nelle aree dei comuni di Leonessa e Cittareale, si sono accertate nei confronti dei seguenti OO.ee. le seguenti irregolarità:

- Società [.....omissis.....] con sede in Termini Imerese (PA) [.....omissis.....] cartella di pagamento n.29620160106458736, anno di imposta 2013, notificata il 28.11.2016, per un debito di €.31.281,87, mancato pagamento delle rate connesse alla definizione agevolata. Inoltre sono risultate ulteriori violazioni relative alla revoca per decadenza di piani rateali relativi a cartelle notificate negli anni dal 2011 al 2015 compreso, tutte pertanto antecedenti all'autocertificazione dell'O.e. resa in data 2.3.2017;
- Società [.....omissis.....], con sede in Nettuno (RM) [.....omissis.....], la cartella contestata risulta essere stata notificata successivamente (14.3.2018) alla presentazione dell'autocertificazione dell'O.e. in data 23.1.2017;

- Società [.....omissis.....], con sede in in Colferro (RM) [.....omissis.....], l'autocertificazione dell'O.e. in data 9.2.2018 teneva conto della presentazione al Tribunale di Velletri in data 29.9.2017 di un ricorso (RF 15/2017) per l'ammissione al concordato preventivo ai sensi dell'art.161 della legge fallimentare e, conseguentemente, ai sensi dell'art.168 della stessa legge non può essere eseguito alcun pagamento all'erario del debito maturato precedentemente alla data del deposito del ricorso (29.9.2017) per l'ammissione a detto concordato preventivo;
- Società [.....omissis.....], l'impresa, sia pur inizialmente indicata dal Consorzio [.....omissis.....], non risulta avere effettuato alcun intervento nelle lavorazioni SAE. Inoltre, aggiungeva la S.A. Regione Lazio dette annotazioni risalivano nel tempo (2008-2009) e non risultavano attestare alcuna falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione o per la partecipazione a procedure di gara o subappalti.

In data 24.7.2018, prot. ANAC 64858, il Nucleo speciale della GdF inviava una relazione integrativa in cui venivano rilevate ulteriori criticità in merito al possesso da parte di altri OO.ee. del requisito prescritto dal comma 4 dell'art. 80 del d.lgs. 50/2016, nei confronti degli OO.ee.:

- Società [.....omissis.....], con sede in Rieti [.....omissis.....], (Cartella di pagamento n.04720170034331481, anno di imposta 2014, notificata il 18.1.2018, per un debito di €32.700,87 derivante da liquidazione IRAP. Cartella di pagamento n.0472180005502878, anno di imposta 2014, notificata il 16.3.2018, per un debito di €31.281,87);
- Società [.....omissis.....], con sede in Controguetra (TE) [.....omissis.....] (Cartella esattoriale, anno di imposta 2014, notificata il 10.8.2018, per un debito di €7.881,00 derivante da liquidazione modello unico concernente l'omesso versamento IVA);
- Società [.....omissis.....] con sede in Faicchio (BN) [.....omissis.....]. (Cartella di pagamento n.00172017000281916, anno di imposta 2012-2013, notificata il 8.9.2017, per un debito di €14.592,88 e € 8.653,54 e cartella di pagamento n.001720180000249866, anno di imposta 2014, notificata il 14.2.2018, per un debito di €16.857,80 ambedue derivanti da liquidazione modello unico per le società di capitali enti commerciali ed equiparati).
- Società [.....omissis.....] con sede in Narni (TR) [.....omissis.....] (Cartella di pagamento n.10920170006719548, anno di imposta 2014, notificata il 8.1.2018, per un debito di €63.786,68 derivante da liquidazione IRAP - ultima rata pagata il 30.4.2018. Cartella di pagamento n.10920160003314957, anno di imposta 2012, notificata il 3.8.2016, per un debito di €98.810,61, derivante da modello liquidazione 770 e IRAP controllo centralizzato, ultima rata pagata 30.4.2018. Cartella di pagamento n.10920160003533208, anno di imposta 2012, notificata il 1.9.2016, per un debito di €244.105,88, derivante da liquidazione del modello unico per le società di capitali enti commerciali ed equiparati, ultima rata pagata 30.5.2018. Cartella di pagamento n.10920130003533309, anno di imposta 2010-2011, notificata il 1.9.2016, per un debito di €69.049,25, derivanti da liquidazione IRAP e da liquidazione modello unico per le società di capitali enti commerciali ed equiparati, ultima rata pagata 30.4.2018 e cartella di pagamento n.10920130004615703, anno di imposta 2006, notificata il 29.10.2013, per un debito di €7.356,00, derivanti da ruoli di accertamento modello unico).

A seguito di tale integrazione ispettiva, l'Autorità in data 3.10.2018, prot. ANAC 81644, inviava una comunicazione di integrazione delle risultanze istruttorie alla Regione Lazio. Non

essendo pervenuta alcuna risposta dalla stessa Regione nei termini concessi, l'ufficio istruttore inviava un sollecito in data 12.11.2018, prot. ANAC 92524, a cui perveniva risposta dalla S.A. in data 19.11.2018, prot. ANAC 94632. La Regione Lazio, in merito ai riscontri documentali oggetto della integrazione da parte della GdF, comunicava riguardo agli OO.ee. sopra evidenziati:

- Società [.....omissis.....], con sede in Rieti [.....omissis.....], la cartella di pagamento n.0472180005502878, anno di imposta 2014, notificata il 16.3.2018, per un debito di €31.281,87 risulta essere stata notificata in epoca successiva all'ultimazione dei lavori dei cantieri SAE Terzone (24.1.2018) e Leonessa e Cittareale (9.3.2018). Inoltre veniva rappresentato che il Consorzio Arcale solo in data 14.3.2018, con l'invio di un nuovo elenco aggiornato alla data di fine lavori, comunicava la presenza di detto O.e. [.....omissis.....]. A seguito di tale comunicazione dell'appaltatore il RUP provvedeva alla verifica dei requisiti ex art.80 d.lgs. 50/2016 e s.m. con cui veniva riscontrata la violazione di cui alla cartella di pagamento n.04720170034331481, anno di imposta 2014, notificata il 18.1.2018, per un debito di €32.700,87;
- Società [.....omissis.....], Controguetra (TE) [.....omissis.....], detto O.e. non risulta avere mai operato nei cantieri della regione Lazio, anche se indicata precedentemente quale subappaltatrice della Consorziata [.....omissis.....];
- Società [.....omissis.....], con sede in Faicchio (BN) [.....omissis.....], tale O.e. ha lavorato come subappaltatore nei cantieri SAE di Terzone ove i lavori sono stati ultimati in data 21.1.2018, pertanto la cartella di pagamento n.001720180000249866, anno di imposta 2014, notificata il 14.2.2018, risulta essere successiva a detta ultimazione lavori. Al contrario, la cartella di pagamento n.00172017000281916, anno di imposta 2012-2013, notificata il 8.9.2017, per un debito di €14.592,88 e ulteriori € 8.653,54, risulta antecedente alla autocertificazione dell'impresa emessa in data 28.11.2017. La SA ha evidenziato, riguardo a tali cartelle esattoriali, che il RUP relativamente alla verifica della regolarità fiscale dell'O.e. [.....omissis.....] aveva inviato già in data 23.4.2018 all'Agenzia delle Entrate di Benevento una richiesta rimasta inevasa per ben tre mesi, circostanza che ha obbligato il RUP a riproporre, tramite sollecito a luglio 2018, tale richiesta a cui ha ricevuto risposta solo in data 20.8.2018;
- Società [.....omissis.....], con sede in Narni (TR), l'Agenzia delle Entrate di Terni in data 1.6.2018 ha certificato che "non risultano violazioni gravi definitivamente accertate nei suoi confronti", così come si evince anche dalle risultanze istruttorie dell'Autorità, constatato anche che l'unica cartella di pagamento risultante avere un debito derivante da ruoli di accertamento (n.10920130004615703, anno di imposta 2006, notificata il 29.10.2013, per un debito di €7.356,00) all'epoca dell'intervenuta notifica dell'irregolarità non era tale da considerarsi come grave violazione ai sensi dell'importo previsto all'epoca dall'art.48-bis, c.1 e c.2, del dPR 602/73 che considerava gravi solo le violazioni oltre i 10.000 euro.

Osservazioni

Valutata la documentazione acquisita e le relazioni della GdF, l'UVSF in data 3.8.2018 ha disposto l'invio delle risultanze istruttorie, prot. ANAC 68306, e la successiva integrazione delle risultanze istruttorie in data 3.10.2018, prot. ANAC 81644, al fine di acquisire eventuali controdeduzioni e/o memorie da parte della Regione Lazio. Trascorso inutilmente il termine

concesso per eventuali contro deduzioni alla integrazione CRI inviata, lo stesso ufficio dell'Autorità ha provveduto a inoltrare una richiesta di sollecito in data 12.11.2018, prot. ANAC 92524.

In riscontro alle suddette richieste istruttorie sono pervenute in data 7.9.2018, prot. ANAC 74209 e in data 19.11.2018, prot. ANAC 94632, le risposte da parte della Regione Lazio - Soggetto Attuatore Sisma 2016, corredate da numerosa documentazione. Con dette contro deduzioni la S.A. indicava che quale Soggetto Attuatore aveva ricevuto, solo per le forniture SAE, più di 1.000 richieste di subappalto e che le relative verifiche non hanno sempre avuto riscontro immediato e tempestivo da parte degli organi preposti, per cui alcune richieste risultano tuttora inevase. Come anche dichiarato nei verbali della GdF "Le verifiche ex art.80 sono state operate dal RUP nell'immediato (al momento della richiesta di subappalto) relativamente alla regolarità contributiva DURC, alle attestazioni SOA, alle annotazioni riservate e pendenze antimafia. Di contro, in ordine al casellario giudiziale, alle gravi pendenze fiscali e ai riscontri dei Tribunali fallimentari, questo Ufficio non ha attivato immediatamente le ulteriori verifiche - anche sulla scorta della possibilità in tal senso offerta dall'espressa deroga contenuta nella ordinanza della OCDPC - per gli ovvi motivi di urgenza, ma non è stata volontà dell'Amministrazione non provvedervi affatto. Di fatto la circostanza che sia stato dato ulteriore impulso al completamento delle verifiche in concomitanza alla prima richiesta nel merito da parte della GdF è da intendersi come del tutto casuale. In merito a ciò, peraltro, corre l'obbligo di precisare che a tutt'oggi, dall'avvio delle predette richieste, questo ufficio non è stato posto in grado di avere un quadro completo delle verifiche in questione di cui con i documenti allegati fornisce comunque l'aggiornamento alla data odierna".

Conclusioni

Come noto l'operazione emergenziale SAE è regolamentata dall'Ordinanza Capo Dipartimento Protezione Civile (OCDPC) n. 388/2016 in generale, dall'OCDPC n. 394/2016 ed infine dal Decreto Legge n. 8 del febbraio 2017. Sulla base della OCDPC n. 394/2016, art. 1, le Regioni sono Soggetti Attuatori per la realizzazione delle SAE di cui all'Accordo Quadro approvato con Decreto del CDPC n. 1239 del 25/05/2016 (approvato quindi prima degli eventi sismici che hanno interessato la regione).

Il Soggetto Attuatore Regione Lazio, per quanto riguarda il subappalto, ha operato in deroga all'art. 118 del D.lgs. 163/2006, prevista dall'ordinanza OCDPC 394/2016; ciò significa, tra l'altro, l'immediata esecuzione del contratto di subappalto a far data dalla richiesta dell'appaltatore, a prescindere dal preventivo deposito del relativo contratto e dalle verifiche circa il possesso dei requisiti di ordine generale dei subappaltatori, rinviabili ad un momento successivo ai sensi dell'art.163, c.7, del D.lgs. 50/2016 e s.m.

Dall'esame della copiosa documentazione allegata nelle controdeduzioni, si è potuto verificare l'irregolarità tributaria degli OO.ee.[.....omissis....] per le irregolarità tributarie precedentemente descritte e confermantanti le loro autocertificazioni non veritiere. Riguardo all'O.e. [.....omissis.....], pur nel rispetto della valutazione discrezionale effettuata da parte della stessa S.A. Regione Lazio riguardo alle annotazioni sopra evidenziate riferentesi allo stesso O.e., non può essere condivisa l'affermazione della stessa S.A. che tali annotazioni non risultavano attestare alcuna falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini del rilascio dell'attestazione di

qualificazione o per la partecipazione a procedure di gara o subappalti. Al contrario, sia l'annotazione della S.O.A. [.....omissis....] in data 25.6.2008, di revoca attestazione n.10538/19/00 "in quanto emessa in base a certificazioni che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti o attestazioni di pubbliche amministrazioni", che l'annotazione della S.A. Comune di Baronissi in data 16.4.2008, riguardante l'esclusione da una gara per ipotesi di collegamento sostanziale per "avere presentato l'offerta economica su carta intestata all'O.e. [.....omissis....], anche esso titolare di offerta per la medesima gara", sia pure datate nel tempo (2008-2009), contengono riferimenti ben dettagliati ed inconfutabili sulla presenza di documenti non veritieri presentati da tale operatore economico per ottenere attestazioni SOA e per la partecipazione a una procedura di gara ad evidenza pubblica.

La documentazione in atti, sin dalle prime risultanze ispettive, pur comprendendo le rilevanti difficoltà organizzative derivanti dall'urgenza nel provvedere in tempi ristretti alla costruzione di alloggi temporanei per le popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e constatato anche il ritardo con cui vari uffici certificatori, tra cui in particolare l'ufficio territoriale dell'Agenzia delle Entrate di Benevento per l'O.e. [.....omissis....], hanno risposto alle richieste di verifica del RUP nei riguardi di alcuni subappaltatori, fa risultare evidenti carenze nell'attività di controllo che avrebbe dovuto essere effettuata su tutti i soggetti operanti in detti cantieri della Regione Lazio; fa emergere inoltre, come già contestato in precedenza dall'Autorità riguardo a precedenti istruttorie su diversi cantieri SAE, la mancanza di un obbligatorio costante monitoraggio riguardo alle ditte che effettivamente prestano il loro apporto negli stessi cantieri della ricostruzione, al fine di evitare la presenza di OO.ee. non dichiarati alla S.A. come nel caso sopra evidenziato della ditta [.....omissis....] e, di conseguenza, non verificati, con la dovuta sollecitudine, sulla loro regolarità ex art.80 d.lgs. 50/2016 e s.m. da parte del RUP incaricato.

Infine, risulta singolare la concomitanza dell'effettuazione di dette verifiche di regolarità tributaria con l'avvio dell'attività ispettiva svolta dal Nucleo GdF, a seguito delle quali la Regione Lazio comunicava di avere rilevato autonomamente la presenza di violazioni tributarie definitivamente accertate da parte dell'O.e Società [.....omissis....], con sede in L'Aquila, [.....omissis....], di cui le meno recenti intestate alla Società [.....omissis....] incorporata dallo stesso O.e. successivamente all'anno 2011.

Di conseguenza, tale ritardo nell'effettuazione degli specifici accertamenti, ha comportato che gli OO.ee [.....omissis....], per le irregolarità tributarie sopra descritte, non siano stati tempestivamente sospesi dalla loro attività nei cantieri in dipendenza dei cospicui accertamenti di debito erariale emessi nei loro confronti dall'Agenzia delle Entrate che, oltretutto, confutavano inequivocabilmente le autocertificazioni emesse dai loro rispettivi rappresentanti legali le cui dichiarazioni saranno oggetto di successivo invio all'Ufficio Sanzioni dell'Autorità per l'eventuale seguito di competenza.

Tutto ciò considerato e ritenuto

DELIBERA

■ di confermare i rilievi e le criticità sopra descritte e contestate con le comunicazioni delle risultanze istruttorie prot. ANAC 68306 e 81644 del 2018, ravvisando le evidenti carenze nei controlli sui soggetti operatori nei cantieri SAE della regione Lazio ed in particolare nei confronti degli OO.ee [.....omissis....];

- ▣ dà mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera alla Regione Lazio, Soggetto Attuatore Sisma 2016;
- ▣ in considerazione di quanto riscontrato nelle visite ispettive della G.d.F. e nella relativa istruttoria dell'Autorità, dispone altresì la trasmissione della delibera e delle relazioni ispettive alla Prefettura di Rieti competente per territorio, alla Procura della Repubblica presso il Tribunale Ordinario di Rieti e alla Procura Regionale della Corte dei conti Regione Lazio.
- ▣ dà infine mandato al competente Ufficio dell'Autorità di inviare la presente delibera all'Ufficio Sanzioni dell'ANAC per l'eventuale seguito di competenza.

Il Presidente
Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 12 dicembre 2018
Il Segretario Maria Esposito

Documento formato pdf (92 Kb)