

Manuale SOA 2025

Cause di esclusione e digitalizzazione della qualificazione

Approfondimento

Febbraio 2026

Sommario

Manuale SOA 2025	
Vol. 1: Cause di esclusione e gestione del fascicolo virtuale (FVOE).....	
INTRODUZIONE.....	3
1. Quadro normativo e modalità di verifica dei requisiti generali	3
1.1. Cittadinanza e imprese UE ed extra-UE (§ 2_2_1, pp. 81-82).....	5
1.2. Iscrizione alla CCIAA (§ 2_2_1, pp. 82-83).....	6
Focus: coerenza globale e ridimensionamento del codice ATECO	6
2. Disallineamento temporale tra attestazione e partecipazione alle gare (§ 2_2_1, pp. 80 e ss.)	8
3. Le cause di esclusione non automatiche	9
Focus: delimitazione dei controlli	9
4. Le cause di esclusione automatiche	10
Focus: il certificato del casellario giudiziale	11
5. Cause di esclusione per antimafia: ambito soggettivo	11
5.1 Il meccanismo dichiarativo e i limiti di accesso alle informative antimafia	12
Focus: il controllo antimafia tramite Casellario informatico ANAC	12
5.2 Conseguenze operative per la SOA	13
6. Aziende o società sottoposte a sequestro o confisca	13
7. Reati previsti dal decreto “Terra dei Fuochi”	14
8. Soggetti sottoposti a verifica	14
Focus: l'amministratore di fatto nella giurisprudenza	15
9. Precedenti irrilevanti	16
Focus: estinzione del reato e riabilitazione	17
10. Altre cause di esclusione: sanzioni ex 231/2001, tutela disabili e PNRR 17	
Focus: quando la sanzione interdittiva ex d.lgs. 231/2001 non è ostativa	18

11. Procedure concorsuali.....	19
12. False dichiarazioni e regime sanzionatorio.....	21
<i>Focus: la (mancata) dichiarazione di reati (§ 2_2_1, p. 82-83)</i>	<i>21</i>
12.1 False dichiarazioni nelle gare pubbliche	22
12.2 False dichiarazioni alla SOA: la sanzione fissa	23
<i>Focus: Atto di segnalazione n. 4/2025 - tre criticità costituzionali</i>	<i>23</i>
13. Regolarità contributiva e fiscale (§ 2_2_1, pp. 93-94).....	25
13.1 Regolarità fiscale.....	25
<i>Focus: importo rilevanza violazioni fiscali.....</i>	<i>26</i>
13.2 Regolarità contributiva	26
14. Flussi procedurali e fascicolo digitale di attestazione	27
<i>Focus: Gestione mista dell'attestazione.....</i>	<i>27</i>
15. Digitalizzazione dei controlli	28
15.1 L'operatività del FVOE (§ 2_2_3, pp. 117, 187, 201).....	28
<i>Focus: effetti della digitalizzazione dei controlli</i>	<i>29</i>
15.2 Utilizzo del Forum SOA (§ 3_3_3, p. 195).....	30
15.3 Il Casellario informatico ANAC: annotazioni e verifica dei requisiti generali (3_2_3, pp. 191-193).....	30

INTRODUZIONE

Con la delibera n. 413 del 22 ottobre 2025, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha approvato il nuovo Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro, adeguandolo al d.lgs. 36/2023 e ai successivi interventi correttivi.

L'aggiornamento incide in modo significativo sul sistema delle verifiche relative ai requisiti generali e sul coordinamento tra l'attività delle SOA e gli strumenti digitali di accertamento, con particolare riferimento al Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE). Il Manuale fornisce indicazioni operative su profili che avevano generato incertezze applicative: i limiti dei poteri istruttori delle SOA in materia di cause di esclusione e il coordinamento con la BDNCP nei flussi informativi digitalizzati.

Su tali profili, si innesta l'Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 4 dell'11 novembre 2025, con cui l'ANAC ha ulteriormente precisato l'assetto della disciplina, anch'esso esaminato nel presente testo.

Di seguito, una disamina delle principali questioni.

1. Quadro normativo e modalità di verifica dei requisiti generali

Il **Capitolo II del Manuale** SOA 2025 illustra le modalità operative per completare la dimostrazione e il controllo dei requisiti di ordine generale (ossia l'assenza di cause esclusione) e speciale ai sensi dell'art. 18, co. 1, dell'allegato II.12 (p. 80 e ss.) prima del rilascio dell'attestato. L'**Allegato 2** del Manuale contiene schede sinottiche riassuntive di questo capitolo (p. 234 e ss).

Le verifiche circa l'insussistenza delle cause di esclusione sono svolte dalla SOA per il rilascio di una prima attestazione, per il rinnovo della stessa nonché per la sua riemissione nel caso il precedente sia stato rilasciato da una SOA decaduta dall'autorizzazione ad esercitare l'attività di attestazione (p. 123). La stessa verifica è ripetuta in caso di verifica triennale (p. 161) e di attestazione di "variazioni minime" o di trasformazioni societarie (v. pp. 123-125).

In tali casi, la SOA svolge una duplice verifica: da un lato sul contenuto della **dichiarazione sostitutiva** resa dall'operatore economico ai sensi del d.p.r. 445/2000, dall'altro lato sugli accertamenti documentali volti a **verificarne la veridicità e sostanza** ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera f) dell'Allegato II.12 di quanto dichiarato.

Le dichiarazioni così rilasciate dovranno essere verificate dagli organismi di attestazione nella loro veridicità e sostanza ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera f) dell'Allegato II.12, il quale prevede che le SOA nella loro attività di qualificazione devono **verificare la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato** (relativi ai requisiti generali e speciali), **nonché il permanere del possesso dei requisiti dei requisiti di cui all'articolo 18, co. 1** (ossia di quelli generali). Ne consegue che le SOA, in sede di istruttoria di qualificazione, sono tenute a verificare la veridicità delle dichiarazioni e della documentazione.

In caso di mancata risposta al riscontro, lo stesso Manuale precisa che per la verifica dei requisiti generali si fa riferimento alle usuali prassi amministrative di **silenzio assenso, con clausola di decadenza** in caso di riscontro negativo del requisito pervenuto dopo il rilascio.

Conseguentemente, qualora le SOA non ricevano **alcuni dei riscontri richiesti nel termine assegnato** (non inferiore a 30 giorni), potranno comunque procedere al rilascio degli attestati, dopo aver svolto **"rigorosi e documentati accertamenti supplementari che escludano evidenti profili di anomalia e forniscano una effettiva garanzia sul possesso dei requisiti"**.

Sotto un profilo applicativo, il Manuale 2025 prende atto dell'introduzione dell'**Ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale** (e-procurement) di cui all'art. 22 del Codice, aprendo al crescente utilizzo del FVOE per i controlli della SOA (art. 24, co. 3, recante la disciplina del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico), prevedendo la creazione di un **fascicolo virtuale di attestazione**, da gestire nei modi e termini stabiliti dal CAD, Codice dell'Amministrazione Digitale (D.Lgs. 82/2005).

Resta fermo, per le SOA, l'accesso al **Casellario Informatico** ANAC ove sono annotate, secondo le modalità individuate dalla stessa Autorità, notizie, informazioni e dati relativi agli operatori economici, incluse eventuali cause ostative all'attestazione (p. 187 e ss).

1.1. Cittadinanza e imprese UE ed extra-UE (§ 2_2_1, pp. 81-82)

Il Manuale evidenzia che la normativa non contiene alcun esplicito riferimento al requisito della cittadinanza, ma estende la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici agli operatori economici stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi (art. 65, co. 1).

L'art. 69 del Codice, ancorché non riferito specificatamente alla qualificazione come il precedente art. 47 del d.lgs. 163/2006, prendendo in esame l'intera disciplina dei lavori, va a comprendere anche l'ambito della qualificazione, consentendola alle imprese stabilite in Paesi contemplati nella disposizione, alle medesime condizioni richieste alle imprese italiane (Paesi contemplati dagli allegati 1, 2, 4 e 5 e dalle note generali dell'appendice 1 dell'Unione europea dell'Accordo sugli Appalti Pubblici e dagli altri accordi internazionali cui l'Unione è vincolata).

In questi casi, la qualificazione non è condizione obbligatoria per la partecipazione alla gara, ma l'idoneità dovrà essere provata dall'operatore economico straniero con la presentazione di documentazione conforme alle norme vigenti nei rispettivi paesi di origine, idonea a dimostrare il possesso di tutti i requisiti prescritti per la qualificazione e la partecipazione alle gare degli operatori economici italiani (art. 3, All. II.12).

Resta fuori dal Manuale 2025 la disciplina delle imprese extra-UE non rientranti nell'art. 69, che possono qualificarsi SOA in Italia ma con procedure più complesse, subordinate all'esistenza di trattati internazionali e alla verifica di reciprocità.

1.2. Iscrizione alla CCIAA (§ 2_2_1, pp. 82-83)

L'art. 16, comma 2, dell'Allegato II.12 prevede l'obbligo dell'impresa da attestare di produrre il certificato di iscrizione alla Camera di commercio, completo di attestazione antimafia. Tale previsione, secondo il Manuale SOA 2025, deve tuttavia ritenersi **implicitamente abrogata** dall'art. 40 del d.p.r. 445/2000, come modificato dalla legge 183/2011, che stabilisce la sostituzione integrale dei certificati con dichiarazioni sostitutive nei rapporti con gli organi della pubblica amministrazione e i gestori di pubblici servizi.

Pertanto, le imprese in sede di qualificazione sono tenute alla presentazione di **dichiarazione sostitutiva** ai sensi del d.p.r. 445/2000 che attesti il possesso di ogni requisito di cui all'art. 18 dell'Allegato II.12, in combinato con le disposizioni dei Capi II e III del Titolo IV della Parte V del Libro II del Codice.

Il requisito in merito alla riconducibilità delle categorie richieste in sede di attestazione all'oggetto sociale deve essere accertato dalla SOA mediante l'acquisizione della **visura camerale dalla banca dati della Camera di commercio**. L'oggetto sociale, a differenza dell'indicazione dell'attività esercitata, compare solo nelle visure camerali relative alle società e non alle imprese individuali - pertanto, **per le imprese individuali** l'accertamento può ritenersi compiuto anche qualora le attività riconducibili alle categorie di opere richieste siano ricomprese tra quelle indicate nel Registro delle imprese tra le attività esercitate identificate con i **codici ATECO**.

Le SOA saranno oggetto di procedimento sanzionatorio qualora venga accertata una **carente o inefficace attività di verifica**, nonché nell'ipotesi in cui rilascino l'attestazione sulla base di dichiarazioni non confermate dal soggetto a cui ne è stato richiesto il riscontro.

Focus: coerenza globale e ridimensionamento del codice ATECO

Nel Codice l'iscrizione camerale è talvolta inserita nei requisiti di idoneità professionale, anteposto ai più specifici requisiti di capacità tecnico-professionale ed economico-finanziaria (art. 100, co. 1 lett. "a", applicabile a SA e SOA), altre volte è inserito nei requisiti di carattere generale (art. 5 dell'Allegato II.18 e Manuale SOA 2025). La giurisprudenza ha evidenziato che la funzione sostanziale di tale requisito è quella di **"filtrare l'ingresso in gara dei soli concorrenti forniti di una professionalità coerente con le prestazioni oggetto dell'affidamento pubblico"** (Cons. Stato, sez. III, n. 5170/2017; sez. V, n. 5257/2019), consentendo l'accesso al mercato alle imprese che sono costituite ed esercitano la propria attività **"nel settore di attività economica o nel segmento di mercato o professionale in cui rientrano le prestazioni oggetto**

del contratto da affidare" (Cons. Stato, sentt. nn. 3191/2025 e 8847/2024). Pertanto, in caso di subappalto necessario, il requisito di idoneità professionale per le opere *de quibus* deve essere posseduto dal subappaltatore.

In tal modo, l'amministrazione aggiudicatrice - e ancor prima la SOA, con riferimento alle categorie di qualificazione richieste - accerta e verifica l'affidabilità e la capacità dell'impresa di eseguire le future prestazioni, senza che ciò possa tradursi nella pretesa di **perfetta corrispondenza** tra attività prevalente e contenuti del contratto, che significherebbe restringere l'accesso al mercato degli appalti pubblici alle sole imprese che esercitano in maniera prevalente l'attività oggetto dell'appalto (escludendo chi svolga attività contigua e attinente anche se non in misura prevalente), limitare il ruolo degli altri criteri di selezione previsti dalla legge di gara o sovrapporsi a questi, e rendere del tutto ultronea e sproporzionata la richiesta di dimostrare il possesso di ulteriori requisiti di natura tecnica e professionale.

L'idoneità professionale deve quindi essere comprovata applicando il **criterio di valutazione globale e complessiva**, per la quale l'amministrazione può tenere in debito conto, ad esempio, che il concorrente abbia realizzato plurimi appalti pubblici analoghi, implicanti le medesime classi e categorie di lavori oppure il possesso della stessa qualificazione nella categoria richiesta dal bando (v. anche Cons. Stato, sent. n. 529/2023).

Per tale valutazione, la giurisprudenza **ridimensiona molto la necessità di una idonea copertura da parte di un corrispondente codice ATECO**. Il TAR Lazio, con la sentenza n. 16641/2025, ha esaminato il caso di contestazione di certificato camerale in cui non era presente alcun codice ATECO attinente al restauro o ai beni culturali, nonostante fosse richiesta nel bando la categoria OS2-A. Il giudice amministrativo ha chiarito che **il codice ATECO ha valenza meramente statistica** e la determinazione sulla qualificazione dell'impresa non può basarsi su di esso, soprattutto allorquando neppure sia specificamente previsto dal disciplinare di gara. Ciò è ancor più vero nel caso concreto in cui l'aggiudicataria è in possesso della certificazione SOA per la categoria prevalente (OG2), motivo per cui la richiesta di uno specifico codice per la qualificazione nella categoria scorporabile significherebbe violare il divieto di individuare ulteriori requisiti di partecipazione (v. anche TAR Lazio sent. n. 16150/2025).

Questo orientamento è coerente con il consolidato insegnamento del Consiglio di Stato secondo cui il codice ATECO "assolve ad una mera

classificazione ai fini statistici, fiscali e contributivi delle attività economiche che l'imprenditore dichiara di svolgere, senza alcun valore costitutivo né ricognitivo del titolo abilitativo allo svolgimento dell'attività, né dell'attività concretamente espletata" (Cons. Stato, sez. VII, n. 8101/2023, richiamato in sent. n. 3191/2025).

Da notare che **dal 2025 sono operativi i nuovi codici ATECO** che sostituiscono quelli 2007 (aggiornati nel 2022) per tutti gli adempimenti amministrativi e statistici, richiedendo una riclassificazione automatica con possibilità di rettifica per le imprese tramite la Camera di Commercio. I nuovi codici si trovano sul sito Istat e Infocamere.

2. Disallineamento temporale tra attestazione e partecipazione alle gare (§ 2_2_1, pp. 80 e ss.)

Sulla disciplina specifica delle cause di esclusione nel contesto dell'attestazione, il Manuale 2025 dedica ampio spazio a:

- **termine massimo di rilevanza** dei precedenti;
- **identificazione della tipologia** di fattispecie ostative.

Con riguardo al primo punto, viene ribadito quanto già rappresentato dall'ANAC al Legislatore sull'esigenza di un'eventuale revisione degli artt. 100 e 96 del Codice che presentano un **diverso termine massimo di rilevanza delle cause di esclusione** ai fini del diniego o della decadenza dell'attestazione (v. la prima delle tre segnalazioni dell'[Atto n. 4/2025](#)).

Infatti, mentre l'**art. 100**, comma 5, lett. b) del Codice – certamente applicabile ai fini SOA - stabilisce che l'assenza delle cause ostative deve essere accertata **nel triennio** antecedente la data di presentazione della domanda di rilascio o di rinnovo dell'attestazione, diversamente l'**art. 96**, commi 8 e 9, del Codice – contenente la norma generale dei casi in cui la sentenza penale di condanna definitiva non fissa la durata della pena accessoria della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione – **individua termini di validità diversi e comunque più lunghi**: in perpetuo, sette anni e cinque anni o comunque pari alla durata della pena principale (non applicabile alla pena accessoria in perpetuo).

Ne consegue, osserva il Manuale, il rischio per gli operatori economici di conseguire un'attestazione **che nel concreto non consenta di partecipare alle gare**, perdurando l'arco temporale di efficacia della causa ostativa prevista dall'art. 96.

In assenza - nel breve periodo - di una soluzione normativa, il Manuale SOA **suggerisce alle SOA un'interpretazione sistematica**, invitandole a tenere prioritariamente conto dei termini temporali (più lunghi) previsti dall'art. 96 del Codice. Tuttavia, qualora le SOA, in aderenza alla **lettera dell'art. 100, comma 5, lett. b)**, optassero per il limite temporale triennale – anche su richiesta degli operatori economici – il Manuale raccomanda di **rappresentare esplicitamente all'impresa che la qualificazione conseguita potrebbe non essere spendibile per la partecipazione alle gare durante il periodo di efficacia della causa di esclusione ex art. 96.**

3. Le cause di esclusione non automatiche

Una novità assoluta del Manuale SOA 2025 è l'**esclusione dal controllo delle SOA delle cause di esclusione non automatiche** previste dagli artt. 95 e 98.

Infatti, come evidenziato dallo stesso Manuale, trattasi di ipotesi per le quali è rimesso **alle stazioni appaltanti il potere di apprezzamento tecnico-discrezionale** di escludere un concorrente in sede di gara (v. art. 57 della direttiva 2014/24/UE). Motivo per cui non sembra del tutto rispondente alla *ratio* della norma estendere tali valutazioni alle SOA, anticipandone il carattere ostativo al rilascio dello stesso attestato (§ 2_2_1, p. 83).

Focus: delimitazione dei controlli

Scomputando l'elenco delle fattispecie ostative degli artt. 95 e 98 del Codice, con il Manuale SOA del 2025, l'attestazione può essere rilasciata dalla SOA anche in presenza di gravi infrazioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, obblighi ambientali, sociali e lavorativi, o di illecito professionale grave.

Tra questi ultimi, si annoverano significative o persistenti carenze nell'esecuzione dei contratti, reati tributari non definitivamente accertati, reati urbanistici, reati previsti dal d.lgs. 231/2001 per i quali non sia stata ancora emessa sanzione interdittiva esecutiva, bancarotta semplice o fraudolenta.

Tale scelta ha effetti anche sulle **dichiarazioni sostitutive** dell'impresa attestanda che, a rigor di logica, dovrebbero riguardare solo le fattispecie dell'art. 94. Allo stesso modo, la SOA non è tenuta ad evidenziare la presenza nel casellario di eventuali cause di esclusione non automatiche previste dagli artt. 95 e 98, che saranno verificate solo in un secondo momento dalla stazione appaltante o dall'ente concedente in gara.

Prudenza vuole che sia comunque dichiarare sempre ogni precedente, rimettendo alla SOA la sua valutazione. Il soggetto dichiarante, infatti, non è tenuto - sottolinea il Manuale - ad *“esprimere alcuna **valutazione in ordine all’incidenza** sulla moralità professionale dei reati dichiarati”*.

4. Le cause di esclusione automatiche

Sebbene non elencate dal Manuale, l'articolo 94 individua le ipotesi (tassative) in cui l'operatore economico è automaticamente escluso dalla partecipazione alle procedure di affidamento. In particolare, il co. 1 *“elenca i reati che sono causa di esclusione di un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d’appalto per i quali sia stata pronunciata una condanna con sentenza definitiva o decreto penale di condanna divenuto irrevocabile”* (§ 2_2_1, p. 84 e ss.).

Questi reati sono riconducibili, in sintesi, a:

- **criminalità organizzata e mafiosa**, incluse le associazioni di tipo mafioso e i reati finalizzati ad agevolarne l'attività;
- **corruzione, concussione**, induzione indebita e reati contro la pubblica amministrazione, nonché turbativa delle procedure di gara e frodi contrattuali;
- **falsità** societarie (false comunicazioni sociali);
- **frode** ai danni degli interessi finanziari dell'Unione europea;
- **terrorismo** ed **eversione** dell'ordine costituzionale, anche in ambito internazionale;
- **riciclaggio**, autoriciclaggio e finanziamento del terrorismo;
- **tratta** di esseri umani e sfruttamento del lavoro minorile;
- qualsiasi altro delitto che comporti, come **pena accessoria, l'incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione**.

A tali ipotesi, si aggiungono le fattispecie antimafia di cui al co. 2, le fattispecie escludenti di cui ai co. 5 (sanzioni interdittive, liquidazione e mancata ottemperanza ad obblighi di legge) e 6 (**violazioni accertate in materia di imposte e tasse**), approfondite di seguito.

In ogni caso, l'art. 94 ha espunto dal novero dei provvedimenti giudiziali determinanti l'esclusione automatica il riferimento all'art. 444 c.p.p. (c.d. "patteggiamento"). La modifica risponde alla necessità di coordinare il nuovo Codice con le novità introdotte dal d.lgs. n. 150 del 2022 (riforma Cartabia) in materia di effetti extrapenali delle sentenze di applicazione della pena su richiesta delle parti.

Focus: il certificato del casellario giudiziale

Per la verifica delle cause di esclusione automatiche di cui all'art. 94 del Codice, le SOA acquisiscono, tramite FVOE, il certificato generale del casellario giudiziale ai sensi dell'art. 28, comma 3, D.P.R. 313/2002, come modificato dal D.Lgs 2 ottobre 2018, n. 122. Quest'ultimo ha espressamente chiarito il diritto delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di servizi pubblici a ottenere certificati completi quando necessario per l'esercizio delle loro funzioni istituzionali. Tale certificato include tutte le iscrizioni presenti nel casellario relative al soggetto, senza le esclusioni previste per i certificati richiesti dall'interessato. Sono quindi visibili anche condanne con “non menzione” ex art. 175 c.p., alcuni proscioglimenti o reati depenalizzati.

5. Cause di esclusione per antimafia: ambito soggettivo

Il Codice antimafia di cui al d.lgs. 159/2011 incide direttamente sul processo di qualificazione SOA, in virtù del rinvio operato dall'art. 94, comma 2, del Codice (§ 2_2_1, pp. 84 – 85).

In particolare, l'accertamento di una delle cause ostative elencate dall'**art. 67 del Codice antimafia** comporta l'impossibilità di ottenere o mantenere qualificazioni, autorizzazioni, licenze e, più in generale, di contrarre con la pubblica amministrazione, con effetti che si estendono anche all'aggiudicazione e all'esecuzione degli appalti: ciò impedisce di ottenere o mantenere la SOA.

Analoghi effetti conseguono al **tentativo di infiltrazione mafiosa** di cui al successivo art. 84, comma 4, che si concretizza in presenza di indizi gravi, precisi e concordanti circa la capacità delle organizzazioni criminali di condizionare le decisioni dell'impresa e dà luogo all'**informazione antimafia interdittiva**.

Il Codice antimafia contiene un elenco più ampio di soggetti da sottoporre a verifica antimafia rispetto a quanto previsto dall'art. 94, comma 3, del Codice. In particolare, il co. 2-bis dell'art. 85, richiamato nel Manuale SOA, include anche:

- i soggetti membri del collegio sindacale o, nei casi contemplati dall'art. 2477 del codice civile, il sindaco;
- i soggetti che svolgono i compiti di vigilanza di cui all'art. 6, comma 1, lettera b) del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 (organismi di vigilanza).

Il Manuale chiarisce che tale estensione della verifica ai soggetti indicati dal comma 2-bis dell'art. 85 rappresenta un'ulteriore garanzia dell'affidabilità morale dell'impresa che intende ottenere l'attestato di qualificazione.

5.1 Il meccanismo dichiarativo e i limiti di accesso alle informative antimafia

La dichiarazione è soggetta a strumenti di verifica indiretta che variano in funzione del profilo antimafia considerato.

Con riguardo al profilo coperto dalla **comunicazione antimafia** (cause di cui all'art. 67 fondate su provvedimenti giurisdizionali), le SOA possono utilizzare il **certificato del casellario giudiziale** – e, se del caso, dei carichi pendenti – per intercettare misure di prevenzione, condanne per determinati reati o altri provvedimenti ostativi a carico dei soggetti di cui all'art. 85.

Quanto invece al profilo dell'**informazione antimafia interdittiva** (tentativo di infiltrazione), le SOA non possono sostituirsi alla valutazione prefettizia e devono limitarsi a verificare l'eventuale presenza di annotazioni nel **casellario informatico dell'ANAC** relative all'operatore economico.

Focus: il controllo antimafia tramite Casellario informatico ANAC

A partire dall'entrata a regime del d.lgs. 159/2011, le Camere di commercio hanno cessato di rilasciare certificati camerali recanti diciture liberatorie "ai fini antimafia", fino ad allora utilizzate dalle SOA, poiché la documentazione antimafia (comunicazioni e informazioni) è di esclusiva competenza delle Prefetture. In tal modo le SOA hanno perso il loro principale strumento di verifica antimafia.

Per superare tale ostacolo, il Manuale (v. § 3_2_3, pp. 191) mette a disposizione nel "**Livello di accesso riservato di sola consultazione**" del Casellario Informatico, riservato a stazioni appaltanti, enti concedenti e SOA:

- le informazioni inerenti alla sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'art. 67, codice antimafia o di un **tentativo di infiltrazione mafiosa** di cui all'art. 84, co. 4, del medesimo codice antimafia, derivanti dalle segnalazioni pervenute (quindi principalmente da stazioni appaltanti ed enti concedenti);
- le comunicazioni effettuate dal Prefetto al Presidente dell'Autorità ai sensi dell'art. 32, d.l. 24 giugno 2014 n. 90 circa l'adozione delle **misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio** alle imprese, dando evidenza di un'eventuale e successiva applicazione all'operatore economico della misura del **controllo giudiziario** ex art. 34-bis, codice antimafia.

Quest'ultimo è un istituto che consente all'impresa la prosecuzione dell'attività economica sotto vigilanza del giudice in una prospettiva di recupero dell'operatore economico. In tale evenienza l'interdittiva perde temporaneamente efficacia impeditiva e, fermo restando che l'ammissione al controllo giudiziario non può determinare il differimento o la sospensione dei termini di aggiudicazione, la stazione appaltante può procedere alla stipula del contratto di appalto.

5.2 *Conseguenze operative per la SOA*

Una volta effettuati i controlli e acquisite le dichiarazioni, la SOA può **rilasciare l'attestazione di qualificazione** anche in assenza della comunicazione o informazione antimafia liberatoria, decorso il termine ordinario di 30 giorni previsto per il loro rilascio.

Resta fermo che la SOA è tenuta a **dichiarare successivamente la decadenza** dello stesso attestato qualora sopraggiunga un'informazione antimafia interdittiva efficace, fatti salvi gli effetti di una possibile successiva:

1. **sospensione o annullamento** (con efficacia *ex tunc*) del provvedimento prefettizio in sede giurisdizionale o amministrativa;
2. **mera revisione in senso favorevole** all'operatore economico (*ex nunc*), che consente di **riammettere l'impresa alla qualificazione** mediante la stipula di un nuovo contratto di attestazione. In tal caso, si realizza comunque una **soluzione di continuità** nel possesso dei requisiti generali e nel periodo di attività documentabile determinata dal precedente provvedimento interdittivo.

6. Aziende o società sottoposte a sequestro o confisca

L'art. 96, comma 13, del Codice appalti precisa che le **cause di esclusione previste dagli articoli 94 e 95** non si applicano alle aziende sottoposte a sequestro o confisca e affidate a un custode o amministratore giudiziario o finanziario, **limitatamente a quelle riferite al periodo precedente all'affidamento** (§ 2_3_1_E, pp. 125-126).

Le cause di esclusione maturate anteriormente all'affidamento sono irrilevanti, mentre mantengono piena rilevanza quelle riferibili al periodo successivo. La finalità è **reinserire l'azienda** nel circuito delle gare pubbliche con sanatoria dei fatti pregressi, ma senza esonero a tempo indeterminato.

Pertanto, qualora il sequestro o la confisca comportino la sostituzione del legale rappresentante o del direttore tecnico con l'**amministratore giudiziario** nominato dal Tribunale, la **variazione dell'attestazione** con l'inserimento dei nuovi nominativi è operabile per consentire la prosecuzione dell'attività.

Tale opzione si basa sul fatto che la nomina dell'amministratore giudiziario recide i legami con l'attività oggetto di sanzione, consentendo all'impresa di continuare sotto la sua guida.

Nei casi di **sequestro preventivo** ex art. 321 c.p.p., non si ravvisano ragioni ostative alla variazione dell'attestazione con i nominativi indicati dal custode giudiziario e autorizzati dal GIP, purché al custode siano assegnati **effettivi compiti di gestione e amministrazione**. La semplice vigilanza non consente la variazione dell'attestato.

7. Reati previsti dal decreto "Terra dei Fuochi"

Il Manuale SOA 2025 richiama le novità introdotte dal decreto "Terra dei Fuochi" (d.l. n. 116/2025), che rafforza l'integrazione tra normativa antimafia e disciplina ambientale. L'intervento normativo mira a un contrasto anticipato delle attività illecite nel settore dei rifiuti e delle bonifiche ambientali, con particolare riferimento ai territori maggiormente esposti a fenomeni di criminalità organizzata (§ 2_2_1, p. 86).

Il decreto introduce **specifiche cause ostative alla qualificazione SOA**, includendo le **condanne irrevocabili per gravi reati ambientali** quali: gestione illecita di rifiuti, traffico illecito di rifiuti anche pericolosi, discariche abusive e inquinamento, mancata bonifica di siti contaminati, abbandono o deposito incontrollato di rifiuti. L'integrazione normativa incide anche sulla permanenza nell'Albo dei Gestori Ambientali.

Tali fattispecie, previste dagli artt. 452-bis, 452-quater, 452-sexies e 452-quaterdecies c.p., integrano un **illecito di particolare gravità** e comportano l'esclusione dell'impresa dalla qualificazione per un periodo compreso tra uno e cinque anni.

La verifica dell'assenza di tali condanne avviene mediante l'acquisizione del **certificato integrale del Casellario giudiziale** secondo le modalità ordinarie.

8. Soggetti sottoposti a verifica

L'art. 94, comma 3, del Codice dei contratti pubblici individua l'**ambito soggettivo delle cause di esclusione**, riallineandosi all'elenco delle persone indicate nelle direttive del

2014. Il nuovo impianto abbandona l'elencazione, più ampia contenuta nel previgente d.lgs. 50/2016 (§ 2_2_1, p. 86).

A seguito di tali modifiche sono venuti meno i riferimenti al socio unico persona fisica e al socio di maggioranza di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro (per le società di tipo diverso da quelle espressamente enumerate, nonché per i consorzi). È stato inoltre eliminato il riferimento ai soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la pubblicazione del bando, nei cui confronti non fosse stata dimostrata l'effettiva dissociazione.

In coerenza con il nuovo quadro normativo, il Manuale SOA 2025 stabilisce che **l'esclusione è disposta** qualora la sentenza, il decreto penale o la misura interdittiva ricorrano nei confronti dei seguenti soggetti:

- l'operatore economico, ai sensi e nei termini del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231;
- il titolare o il direttore tecnico, nel caso di impresa individuale;
- un socio amministratore o il direttore tecnico, nel caso di società in nome collettivo;
- i soci accomandatari o il direttore tecnico, nel caso di società in accomandita semplice;
- i membri del Consiglio di amministrazione cui sia stata conferita la legale rappresentanza, ivi compresi institori e procuratori generali;
- i componenti degli **organi con poteri di direzione o vigilanza** e i soggetti muniti di poteri di **rappresentanza, direzione o controllo**;
- il direttore tecnico o il socio unico, ove presenti;
- **l'amministratore di fatto**, nelle ipotesi riconducibili alle categorie soggettive sopra elencate.

Il Manuale ribadisce quanto disposto dall'art. 94, comma 4, precisando che, qualora il socio sia una **persona giuridica**, l'esclusione opera se la sentenza, il decreto o la misura interdittiva riguardano gli amministratori di quest'ultima.

Come accennato, lo stesso Manuale chiarisce che, in un'ottica di massima tutela dell'affidabilità morale dell'impresa che richiede l'attestazione SOA, la verifica dell'assenza delle cause ostative antimafia ex art. 94, co. 2, del Codice deve intendersi esteso anche ai soggetti di cui al co. 2-bis dell'art. 85 del codice antimafia.

Focus: l'amministratore di fatto nella giurisprudenza

Il Manuale SOA 2025 non fornisce indicazioni operative sui parametri in base ai quali l'impresa debba individuare – e la SOA verificare – la figura dell'**amministratore di fatto**. In linea generale, essa coincide con il soggetto che dirige e gestisce la società in modo continuativo e significativo, pur in

assenza di una formale investitura o iscrizione nei registri. La definizione è ricavabile dall'art. 2639 c.c. e dalla giurisprudenza amministrativa e penale (tra cui TAR Lazio, sez. III-quater, 27 giugno 2025, n. 12762).

Il Consiglio di Stato, sez. V, 4 giugno 2025, n. 4863, ha chiarito che la figura dell'amministratore di fatto deve essere individuata attraverso i **"elementi sintomatici di gestione"** della società. In particolare, assumono rilievo:

L'accertamento della qualifica di amministratore di fatto richiede un quadro di **indizi gravi, precisi e concordanti**, non potendo fondarsi su condotte sporadiche o meramente occasionali. Spetta, caso per caso, all'amministrazione (ovvero al giudice in sede contenziosa) verificare se la condotta concretamente tenuta dal soggetto integri un effettivo ruolo gestorio continuativo e significativo.

In assenza di criteri puntuali nel Manuale, l'individuazione dell'amministratore di fatto resta rimessa alla capacità valutativa della SOA, chiamata ad applicare le coordinate ricavabili dall'art. 2639 c.c. e dalla giurisprudenza richiamata, evitando sia letture eccessivamente estensive sia approcci meramente formali.

9. Precedenti irrilevanti

L'art. 94, comma 7, sancisce che l'esclusione non è disposta e il divieto di aggiudicare non si applica in specifiche circostanze: quando il reato è stato depenalizzato, quando

- è intervenuta la riabilitazione;
- nei casi di condanna ad una pena accessoria perpetua questa è stata dichiarata estinta ai sensi dell'art. 179, settimo comma, del Codice penale,
- il **reato** è stato dichiarato **estinto** dopo la condanna oppure in caso di **revoca della condanna** medesima (§ 2_2_1, pp. 86).

In tali casi, precisa il Manuale SOA 2025, i reati elencati dall'art. 94 e ss. del Codice **possono non essere inseriti** nelle **dichiarazioni sostitutive**, ai sensi del D.P.R. 445/2000, dai soggetti indicati nei commi 3 e 4.

L'orientamento giurisprudenziale ritiene che la **riabilitazione** (o l'estinzione del reato per cui è stata applicata la pena su richiesta, per decorso del termine di legge) debba essere giudizialmente dichiarata. Il giudice dell'esecuzione è l'unico soggetto al quale l'ordinamento conferisce la competenza a verificare che sussistano tutti i presupposti per la relativa declaratoria.

Il soggetto dichiarante non è tenuto ad esprimere alcuna valutazione in ordine all'incidenza sulla moralità professionale dei reati dichiarati. La SOA, in sede istruttoria, provvede all'acquisizione del **certificato integrale del Casellario giudiziale** per tutti i soggetti controllati, nonché ad effettuare una visura del Casellario informatico dell'Autorità.

Focus: estinzione del reato e riabilitazione

L'**estinzione del reato** per decreto penale avviene se, entro 5 anni per i delitti o 2 anni per le contravvenzioni, l'imputato non commette altri reati della stessa indole. Per ottenere il riconoscimento dell'estinzione, è necessario presentare un'istanza al giudice che ha emesso la condanna. Se accolta, il reato non sarà più visibile sul certificato del Casellario giudiziale.

La **riabilitazione** è invece un provvedimento giudiziale che cancella gli effetti penali di una condanna in modo più ampio e definitivo. Non si può richiedere prima che siano trascorsi tre anni dal giorno in cui la pena principale è stata interamente eseguita. La riabilitazione richiede un'istanza formale al Tribunale di Sorveglianza, che valuta la condotta del condannato nel periodo successivo alla condanna e la sua effettiva resipiscenza.

In entrambi i casi, il **casellario integrale** a cui accedono le SOA riporterà l'annotazione dell'intervenuta estinzione o riabilitazione del reato.

10. Altre cause di esclusione: sanzioni ex 231/2001, tutela disabili e PNRR

L'**art. 94, comma 5, lettera a)**, prevede come causa di esclusione automatica le **sanzioni interdittive** di cui al d.lgs. 231/2001, che disciplina la responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reati. Il d.p.r. 313/2002 ha previsto l'istituzione del servizio certificativo dell'anagrafe delle sanzioni amministrative dipendenti da reato (§ 2_2_1, pp. 87-89).

La norma prevede inoltre come elemento interdittivo l'applicazione di ogni altra sanzione che comporti il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti di cui all'art. 14 del d.lgs. 81/2008 in ipotesi di assunzione irregolare di mano d'opera, nonché di gravi violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Il relativo provvedimento di sospensione dell'Ispettorato nazionale del lavoro è comunicato all'Autorità e al Ministero delle infrastrutture e della

mobilità sostenibili, ossia rispettivamente l'annotazione e l'adozione di un provvedimento interdittivo.

Per la dimostrazione dei requisiti l'impresa presenta la **dichiarazione sostitutiva** ai sensi del d.p.r. 445/2000. La SOA è tenuta ad acquisire il **certificato integrale dell'anagrafe sanzioni** amministrative dipendenti da reato presso il sistema informativo del casellario del Ministero della giustizia e a verificare le annotazioni presenti nel **Casellario informatico** dell'Autorità. L'elemento ostativo cessa con il decorso del termine di interdizione.

Focus: quando la sanzione interdittiva ex d.lgs. 231/2001 non è ostativa

Con il Parere di Precontenzioso n. 9 del 14 gennaio 2025, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha chiarito che la presenza di una sentenza di condanna non definitiva recante una sanzione interdittiva ai sensi del d.lgs. 231/2001 non comporta l'esclusione automatica dell'operatore economico ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. a), del d.lgs. 36/2023.

La disposizione fa riferimento all'operatore economico "destinatario della sanzione interdittiva". L'effetto automaticamente escludente, tuttavia, presuppone — secondo un'interpretazione sistematica dell'ordinamento — che la sanzione sia **effettivamente esecutiva**. Solo in tal caso l'operatore può dirsi destinatario di una misura idonea a produrre l'automatismo espulsivo.

In presenza di una sentenza non definitiva priva di esecutività, l'operatore non può considerarsi destinatario di una sanzione idonea a determinare l'automatismo espulsivo. In tale ipotesi, la vicenda potrebbe tuttavia rilevare quale grave illecito professionale ai sensi dell'art. 98, comma 3, lett. h), n. 5), in combinato disposto con il comma 6, lett. h), con conseguente valutazione rimessa alla stazione appaltante.

Ne consegue che assume rilievo esclusivamente la sanzione interdittiva esecutiva, unica idonea a determinare l'esclusione automatica. La condanna non definitiva non esecutiva non costituisce causa ostativa automatica, né ai fini della partecipazione alla gara né, sul piano sistematico, ai fini del rilascio o del mantenimento dell'attestazione SOA, rispetto alla quale non è attribuito alcun potere valutativo in ordine al grave illecito professionale.

La **lettera b)** dell'art. 94 prevede quale causa di esclusione l'omissione della presentazione della certificazione sull'osservanza della normativa a tutela dei disabili o della relativa dichiarazione sostitutiva. Per la dimostrazione dei requisiti, l'operatore economico presenta la dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.p.r. 445/2000. La SOA è

tenuta ad acquisire il riscontro di veridicità presso la **Direzione provinciale del lavoro** competente per territorio.

Le imprese con meno di 15 dipendenti devono dichiarare di non essere soggette agli obblighi, la SOA verifica accertando il numero dei dipendenti attraverso la consultazione dei documenti esibiti dalla stessa impresa ai fini della qualificazione.

La **lettera c)** prevede una specifica causa di esclusione obbligatoria riguardante la categoria di appalti PNRR (art. 47, comma 2, del decreto-legge n. 77/2021). Trattandosi di una causa di esclusione dal perimetro ben delimitato, il Manuale SOA evidenzia che non ha incidenza ai fini dell'accesso alla qualificazione.

11. Procedure concorsuali

L'art. 94, comma 5, lettera d), prevede come causa di esclusione automatica il caso in cui l'operatore economico sia stato sottoposto a **liquidazione giudiziale** o si trovi in stato di **liquidazione coatta** o di **concordato preventivo** o laddove sia in corso un procedimento per l'accesso a una di tali procedure, fermo restando quanto previsto dall'articolo 95 del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, di cui al decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, dall'articolo 186-bis, comma 5, del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 e dall'articolo 124 del codice (§ 2_2_1, pp. 89-91).

L'art. 186-bis, comma 5, stabilisce che l'ammissione al **concordato preventivo con continuità aziendale** non impedisce la partecipazione a procedure di assegnazione di contratti pubblici, quando l'impresa presenta in gara una relazione di un professionista in possesso dei requisiti di cui all'articolo 67, terzo comma, lettera d) della legge fallimentare che attesta la conformità al piano e la ragionevole capacità di adempimento del contratto.

L'art. 95, comma 3, del codice della crisi prevede che successivamente al deposito della domanda di cui all'art. 40, la partecipazione a procedure di affidamento di contratti pubblici deve essere **autorizzata dal tribunale**, e, dopo il decreto di apertura, dal giudice delegato, acquisito il parere del commissario giudiziale ove già nominato. Il comma 4 precisa che l'autorizzazione consente la partecipazione alla gara previo deposito di una relazione del professionista indipendente che attesta la conformità al piano, ove predisposto, e la ragionevole capacità di adempimento del contratto.

Alla luce del combinato delle disposizioni richiamate dall'art. 94, comma 5, lettera d) si può affermare che:

- al di fuori dei confini indicati dai citati articoli 95 e 186-bis, comma 5, le imprese sottoposte a **concordato preventivo "ordinario"** rientrano

nell'operatività della causa ostativa con conseguente **incapacità di conseguire l'attestazione**;

- le imprese già qualificate, sottoposte a concordato preventivo "ordinario", sono soggette ai procedimenti finalizzati alla pronuncia di un **provvedimento di decadenza** dell'attestazione per sopravvenuta perdita del requisito (art. 11 co. 7 Allegato II.12);
- la causa ostativa in caso di concordato preventivo "ordinario" **decorre dalla domanda di ammissione** al concordato e **cessa con la sentenza di omologazione** del concordato preventivo;
- la presentazione della domanda di ammissione al concordato preventivo con le caratteristiche proprie del **concordato "con continuità aziendale"**, impedendo la risoluzione dei contratti in corso e consentendo, previa autorizzazione del tribunale, la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici, **non comporta la decadenza dell'attestazione** di qualificazione.

Il Manuale precisa che le medesime considerazioni valgono per il **concordato "in bianco"** con effetti prenotativi di continuità aziendale. Le prescrizioni di cui all'art. 186-bis, comma 5, legge fallimentare sono espressamente riferite alla **sola fase di gara**.

In sede di attestazione, le imprese possono dimostrare il possesso del **requisito anche con il solo decreto di ammissione** alla procedura di concordato preventivo con continuità aziendale.

Resta fermo l'**obbligo della SOA di monitorare** lo svolgimento della procedura concorsuale in atto.

Per la dimostrazione del possesso del requisito l'impresa è tenuta a presentare la **dichiarazione sostitutiva** nelle forme del d.p.r. 445/2000, di inesistenza dello stato di liquidazione giudiziale, coatta e di concordato preventivo e di inesistenza di procedure in corso per la dichiarazione di tali situazioni. La SOA sarà tenuta alla verifica dell'effettiva sussistenza del requisito riscontrando la veridicità della dichiarazione sostitutiva con l'acquisizione della certificazione del Tribunale competente che attesti l'assenza delle suddette cause ostative.

Alla luce dell'implementazione del sistema informativo on-line gestito da Infocamere per le Camere di Commercio, il prescritto requisito si intende accertato attraverso la consultazione della **banca dati del Registro delle Imprese**, che riporta le notizie relative allo scioglimento, alle procedure concorsuali, alla cancellazione che interessano le imprese iscritte. Per i Tribunali che non assolvono alla pubblicazione delle notizie relative alle procedure concorsuali tramite il servizio Telemaco, le SOA dovranno rivolgersi alle cancellerie dei Tribunali fallimentari di riferimento.

Gli organismi di attestazione hanno rappresentato che le Cancellerie e le Sezioni Fallimentari di alcuni Tribunali non forniscono più alcun riscontro alle richieste delle SOA di verificare le dichiarazioni sostitutive rilasciate dai rappresentanti legali delle imprese. Nella maggior parte dei casi i Tribunali invitano le SOA alla consultazione delle banche dati delle Camere di Commercio, suggerendo la diretta consultazione del **portale telematico "VerifichePA"**, sito realizzato da InfoCamere per conto delle Camere di Commercio italiane in attuazione del principio della "decertificazione".

12. False dichiarazioni e regime sanzionatorio

Per la dimostrazione dei requisiti l'impresa presenta la dichiarazione sostitutiva ai sensi del d.p.r. n. 445/2000, attestando di non trovarsi in una delle condizioni ostative previste. Il Manuale SOA esclude che il dichiarante possa esprimere alcuna valutazione in ordine all'incidenza sulla moralità professionale dei reati dichiarati (§ 2_2_1, pp. 91 – 92).

Spetta alle SOA verificare la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, nonché il permanere del possesso dei requisiti di ordine generale ai sensi dell'art. 18, comma 1, dell'Allegato II.12.

Diverso è il caso in cui la SOA riscontri nel casellario informatico la presentazione di **falsa documentazione** nelle procedure di gara e nelle attestazioni SOA. Tale annotazione viene inserita "a valle" di un complesso meccanismo sanzionatorio che coinvolge stazioni appaltanti, organismi di attestazione e ANAC ed è prevista come autonoma causa di esclusione dall'**art. 94, co. 5, lett. e) ed f)**: la prima lettera ha come destinatario della falsa dichiarazione o documentazione la stazione appaltante, la seconda la SOA.

Il Manuale SOA 2025 e l'Atto di segnalazione n. 4/2025 evidenziano però criticità normative che rischiano di produrre trattamenti differenziati per condotte identiche, sollevando dubbi di legittimità costituzionale.

Focus: la (mancata) dichiarazione di reati (§ 2_2_1, p. 82-83)

La scelta del Manuale di escludere l'art. 98 dal perimetro della qualificazione SOA determina un regime differente rispetto a quello applicabile nelle gare pubbliche. Mentre nelle procedure di gara il Consiglio di Stato (Sez. V, 27 agosto 2025, n. 7117) ha chiarito che la presentazione di informazioni non veritiere integra il grave illecito professionale di cui all'art. 95, comma 1, lett. e), quando suscettibili di influenzare le decisioni della stazione appaltante, in sede di attestazione SOA tale disposizione non trova applicazione.

È ormai pacifica in giurisprudenza la distinzione tra **omessa dichiarazione** e **falsa dichiarazione**: solo quest'ultima - unitamente alla falsa documentazione - assume rilievo escludente e sanzionatorio, comportando l'iscrizione nel casellario informatico ANAC in presenza di dolo o colpa grave (Cons. Stato, Sez. V, 25 gennaio 2022, n. 491).

L'art. 94 del d.lgs. n. 36/2023 non prevede più l'esclusione automatica per la mera presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, a differenza del previgente art. 80, comma 5, lett. f-bis), del d.lgs. n. 50/2016. La sanzione consegue all'annotazione nel **casellario informatico**, disposta all'esito di un procedimento svolto dinanzi all'ANAC volto ad accertare la falsità della dichiarazione.

L'esclusione dell'art. 98 dal perimetro della qualificazione SOA determina un regime fondato sulla **verifica formale dei requisiti tassativi**, sottratto a valutazioni discrezionali sull'incidenza sulla moralità professionale.

È tuttavia prudente che le imprese dichiarino tutti i precedenti penali rientranti nell'art. 94, senza operare autonome valutazioni sulla loro rilevanza temporale, lasciando alle SOA la verifica secondo i termini previsti dal Codice.

Non configurerà falsità l'omissione di precedenti per i quali:

- sia decorso il triennio di cui all'art. 100, co. 5, lett. b), salvo i casi in cui la pena accessoria dell'incapacità di contrattare si protragga oltre tale termine ai sensi dell'art. 96, commi 8 e 9;
- sia intervenuta estinzione o riabilitazione ex art. 94, co. 7;
- si tratti di reati non compresi nell'elenco tassativo dell'art. 94.

In presenza di precedenti penali rientranti nell'art. 94 ancora rilevanti ma non correttamente dichiarati, la SOA procederà alla **segnalazione all'ANAC** per l'avvio del procedimento sanzionatorio e l'eventuale iscrizione nel casellario informatico, secondo la procedura del Manuale SOA (§ 7_2_4).

12.1 False dichiarazioni nelle gare pubbliche

Quando un operatore economico presenta **false dichiarazioni o documentazione** nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante è tenuta a segnalare il fatto ad ANAC ai sensi dell'art. 96, comma 15, del Codice. Le false dichiarazioni possono riferirsi ai requisiti soggettivi del concorrente, agli elementi oggettivi dell'offerta o alle condizioni imposte dalla stazione appaltante.

L'Autorità, valutando se la condotta sia stata posta in essere con **dolo o colpa grave** e tenendo conto della rilevanza e gravità dei fatti, dispone l'iscrizione nel **Casellario informatico** per un periodo **fino a due anni**.

Il sistema si caratterizza per un'ampia discrezionalità valutativa: ANAC può modulare la durata della sanzione interdittiva in base all'elemento soggettivo e alla gravità oggettiva della condotta. Durante il periodo di interdizione, l'operatore economico non può conseguire l'attestazione SOA, poiché le SOA sono tenute a consultare il Casellario informatico per verificare la sussistenza di eventuali provvedimenti interdittivi. L'elemento ostativo cessa solo con il decorso del termine di interdizione.

12.2 False dichiarazioni alla SOA: la sanzione fissa

Diverso e più rigido è il trattamento delle false dichiarazioni presentate direttamente alla SOA per ottenere l'attestazione di qualificazione. L'art. 18, commi 4 e 23, dell'Allegato II.12 prevede che le SOA non rilascino l'attestazione ai soggetti che hanno presentato **documentazione falsa** in relazione ai requisiti di ordine generale o speciale, disponendo la segnalazione ad ANAC che ordina l'iscrizione nel Casellario informatico per un **periodo fisso di un anno**, decorso il quale l'iscrizione perde efficacia.

La norma, nella sua formulazione letterale, non prevede margini di graduazione: il termine di un anno appare inderogabile, impedendo ad ANAC di modulare la sanzione in base alla gravità dell'illecito. Se la falsità viene accertata dopo il rilascio dell'attestazione, la SOA è tenuta a pronunciare la **decadenza** (in caso di inerzia, l'Autorità può attivare il **potere sostitutivo**) e informare ANAC che, all'esito del procedimento sanzionatorio, dispone l'iscrizione della misura interdittiva.

Il Manuale SOA 2025 evidenzia tuttavia un elemento interpretativo rilevante: alla luce dei **principi comunitari** di graduazione delle sanzioni amministrative e di proporzionalità, che impongono la valutazione della gravità dell'illecito e del livello di offensività, ANAC ritiene di interpretare la misura ostativa in maniera graduata, come previsto dall'art. 19, comma 2, del Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio. Appare positivo che il Manuale abbia privilegiato il rispetto dei principi comunitari, interpretando in senso graduato una norma che letteralmente non lo consentirebbe. Permane tuttavia il vincolo normativo della sanzione fissa, che limita concretamente tale possibilità.

Focus: Atto di segnalazione n. 4/2025 - tre criticità costituzionali

Con l'Atto di segnalazione n. 4, approvato con delibera n. 452 dell'11 novembre 2025, ANAC ha chiesto al Governo e al Parlamento una revisione

mirata del Codice per superare tre criticità strutturali del sistema sanzionatorio.

Prima criticità: il conflitto tra artt. 96 e 100

Il primo profilo concerne il **disallineamento temporale** sulla durata degli effetti delle cause di esclusione. L'art. 100, comma 5, lettera b), richiede che l'operatore economico non sia incorso nelle cause di esclusione "nel triennio precedente" la domanda di attestazione SOA, mentre l'art. 96 prevede periodi differenziati (cinque anni, sette anni o in perpetuo) a seconda della fattispecie.

Questo doppio binario genera incertezza applicativa: una causa ostativa potrebbe essere irrilevante ai fini dell'art. 100 (se risalente a oltre tre anni) ma ancora operativa ai sensi dell'art. 96. ANAC propone di modificare l'art. 100 aggiungendo "o nel diverso periodo temporale indicato dalle disposizioni dell'art. 96", per garantire coerenza sistematica.

Seconda criticità: la sanzione fissa non graduabile

Il secondo profilo riguarda la **rigidità della sanzione** prevista dall'art. 18, commi 4 e 23, dell'Allegato II.12, che ANAC ritiene potenzialmente lesiva dell'**art. 3 della Costituzione** per violazione del principio di proporzionalità.

L'irragionevolezza emerge dal confronto con l'art. 96, comma 15: a fronte della medesima condotta (presentazione di falsa documentazione), il legislatore prevede in un caso una sanzione fissa di un anno non graduabile, nell'altro una sanzione fino a due anni ma modulabile in base a dolo, colpa e gravità. La disparità è accentuata dalla considerazione che la falsa dichiarazione alla SOA potrebbe essere più lesiva di quella resa in gara, avendo l'attitudine di alterare l'esito di molteplici procedure per tutta la durata dell'attestazione.

Il precedente Codice del 2016 consentiva la graduazione anche per le false dichiarazioni alla SOA (art. 84, comma 4-bis), e il Regolamento sanzionatorio ANAC (delibera n. 271/2023) aveva recepito tale impostazione prevedendo una sanzione massima di due anni modulabile. ANAC propone quindi di sostituire "per un periodo di un anno" con "per un periodo fino a due anni" e di aggiungere che "Ai fini della determinazione della sanzione interdittiva, ANAC valuta il dolo o la colpa grave tenuto conto della rilevanza o della gravità dei fatti oggetto della falsa dichiarazione o della presentazione di falsa documentazione".

Terza criticità: il quantum delle sanzioni pecuniarie

Il terzo profilo attiene al quantum delle sanzioni pecuniarie. L'art. 222, comma 3, lettera a), fissa il range sanzionatorio per la vigilanza sul sistema di qualificazione tra 500 e 5.000 euro, mentre gli articoli 13, 14 e 24 dell'Allegato II.12 prevedono intervalli più elevati cui però rinviano testualmente all'art. 222.

Il risultato è un'aporia normativa: sebbene l'Allegato consentirebbe formalmente sanzioni superiori a 5.000 euro, il richiamo all'art. 222 vincola il potere sanzionatorio dell'Autorità al limite inferiore, impedendo una modulazione proporzionata alla gravità dei fatti. ANAC chiede quindi un intervento di riallineamento che consenta una reale graduazione delle sanzioni economiche in base alla rilevanza e alla gravità delle infrazioni.

13. Regolarità contributiva e fiscale (§ 2_2_1, pp. 93-94)

13.1 Regolarità fiscale

L'art. 94, comma 6, dispone l'esclusione dell'operatore economico che ha commesso **violazioni gravi, definitivamente accertate**, degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti. Costituiscono gravi violazioni definitivamente accertate quelle indicate nell'**Allegato II.10**.

Il comma non si applica quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o **impegnandosi in modo vincolante a pagare** le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o sanzioni, oppure quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati **anteriamente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta**.

La causa ostativa non opera laddove l'operatore economico, prima di sottoscrivere la dichiarazione sostitutiva in sede di qualificazione, abbia ottemperato ai propri obblighi mediante **rateizzazione o definizione agevolata** (compresa la c.d. rottamazione quater ex L. 197/2022), purché il provvedimento di accoglimento sia intervenuto prima della sottoscrizione della dichiarazione.

L'art. 1, comma 1, dell'Allegato II.10 prevede che costituiscono gravi violazioni quelle che comportano un **omesso pagamento di imposte e tasse superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis**, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602. Costituiscono **violazioni definitivamente accertate** quelle contenute in sentenze o atti amministrativi non più soggetti a impugnazione.

Focus: importo rilevanza violazioni fiscali

L'importo richiamato dall'art. 48-bis del DPR 602/1973 è attualmente fissato a **5.000 euro**. Di conseguenza, una violazione fiscale si considera "grave" ai fini dell'esclusione quando l'omesso pagamento di imposte e tasse, comprensivo di sanzioni e interessi, supera tale soglia.

Per le violazioni **non definitive** (Art. 95), la soglia è molto più alta (10% del valore dell'appalto e minimo 35.000 euro).

13.2 Regolarità contributiva

Costituiscono gravi violazioni in materia contributiva e previdenziale quelle **ostative al rilascio del DURC**.

Il **DURC negativo** ha insito un apprezzamento di definitività dell'accertamento e la pendenza di vicende amministrative o giudiziarie idonee ad escluderla vale di per sé quale ragione impeditiva al rilascio di DURC sfavorevole. Anche per le irregolarità contributive vale il principio secondo cui la **rateizzazione accolta opera novazione** dell'obbligazione originaria. In merito alla validità temporale del DURC, stabilita in **120 giorni**, l'INAIL ha chiarito che la validità decorre dalla data di emissione.

Ai fini della verifica del requisito della regolarità contributiva per le imprese assoggettate a **concordato preventivo ex art. 186-bis**, il Ministero, con interpello n. 41/2012, ha chiarito che tali imprese potranno ottenere il DURC regolare in presenza delle seguenti condizioni:

- la "sospensione" dei pagamenti riguardi esclusivamente le inadempienze maturate prima dell'apertura della procedura e conformemente indicate nel piano di risanamento;
- il piano di concordato preveda espressamente la moratoria di cui all'articolo 186-bis, comma 2, lettera c), legge fallimentare;
- il piano di concordato sia omologato dal Tribunale e stabilisca l'integrale soddisfazione dei crediti contributivi muniti di privilegio.

Il Ministero ha ulteriormente specificato che la regolarità contributiva può essere dichiarata solo per un periodo di **un anno dalla data di omologazione**, trascorso il quale la moratoria indicata nel piano di risanamento cessa di avere effetto. A partire da tale termine, in mancanza di soddisfazione integrale dei crediti contributivi muniti di privilegio, dovrà essere attestata l'irregolarità dell'impresa.

La SOA è tenuta a richiedere direttamente allo sportello unico previdenziale il DURC; nel caso in cui l'istruttoria di attestazione si protragga oltre i 120 giorni, la SOA dovrà

acquisire una nuova certificazione che attesti la regolarità contributiva al momento del rilascio dell'attestato.

14. Flussi procedurali e fascicolo digitale di attestazione

Il Manuale SOA 2025 disciplina i flussi procedurali delle procedure di attestazione, confermando che le SOA, sebbene organismi privati, svolgono una funzione certificatoria di natura pubblicistica finalizzata al rilascio di attestazioni con valore di atto pubblico e particolare efficacia probatoria. Per tale motivo, la normativa impone loro di verificare la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni, certificazioni e documentazioni presentate dai soggetti, nonché il permanere del possesso dei requisiti.

Le SOA presentano ad ANAC un documento descrittivo delle procedure conforme alle norme UNI CEI EN ISO/IEC 17020, che include le modalità contrattuali con esclusione di intermediari, le procedure di accertamento della veridicità con garanzia di tracciabilità delle richieste di verifica, le modalità di riutilizzo della documentazione relativa a precedenti attestazioni della medesima impresa previa dichiarazione esplicita, e i criteri di delibera di rilascio con verifica dell'assenza di circostanze sopravvenute.

La principale innovazione riguarda l'introduzione del **fascicolo digitale di attestazione**, conforme al Codice dell'Amministrazione Digitale e alle regole tecniche in materia di conservazione dei documenti informatici, che sostituisce i faldoni cartacei. Per la loro gestione e conservazione, le SOA sono tenute a garantire adeguati livelli di sicurezza e a dotarsi di un'organizzazione interna idonea alla gestione dei flussi informativi.

Pertanto, le nuove "pratiche di attestazione" dovranno essere digitalizzate e contenere certificati e dichiarazioni in formato nativo digitale. Il fascicolo è destinato a interoperare con la sezione relativa alla qualificazione del FVOE, consentendo alle SOA l'accesso alla BDNCP per la verifica, anche in tempo reale, di parte dei requisiti dichiarati.

Resta fermo l'obbligo di conservazione della documentazione di attestazione per dieci anni.

Focus: Gestione mista dell'attestazione

La disciplina della digitalizzazione della qualificazione SOA presenta tuttavia profili di frammentarietà.

Sebbene il fascicolo digitale sia archiviato con codice identificativo univoco, idoneo a consentire il reperimento e la consultazione dei documenti secondo criteri logici e strutturati, permane un modello ibrido.

Parte della documentazione prodotta dall'impresa e le dichiarazioni sostitutive continuano infatti a essere acquisite in formato cartaceo. Ne deriva l'assenza di un fascicolo integralmente digitale, anche in considerazione del fatto che l'Allegato II.12 non prevede una completa archiviazione digitale dei dati.

In ipotesi particolari, come nelle cessioni di ramo d'azienda, è inoltre richiesta una verifica che deve risultare agli atti del fascicolo anche mediante stampa dell'avvenuta consultazione degli archivi informatici, confermando la persistenza di modalità documentali non pienamente digitali.

Non risulta, infine, completamente definito il coordinamento tra il fascicolo digitale di attestazione e le attività di verifica tramite Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), previsto dall'art. 24 del Codice, il quale dovrebbe progressivamente sostituire le verifiche ordinarie disciplinate dalla normativa vigente e dal Manuale.

15. Digitalizzazione dei controlli

Il Manuale SOA 2025 delinea un sistema integrato di controllo digitale dei requisiti di qualificazione che si articola attraverso tre strumenti complementari: il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), il Forum SOA e il Casellario informatico ANAC. Questi strumenti, interconnessi nell'ambito dell'ecosistema nazionale di e-procurement, sono destinati a sostituire progressivamente le tradizionali modalità di verifica documentale, imponendo alle SOA nuovi obblighi di consultazione e accertamento nell'ambito delle attività di attestazione e controllo dei requisiti generali e speciali degli operatori economici.

15.1 *L'operatività del FVOE (§ 2_2_3, pp. 117, 187, 201)*

Il Fascicolo Virtuale Operatori Economici (FVOE), disciplinato dall'art. 24 del Codice dei Contratti, rende progressivamente disponibile un insieme di informazioni e documenti in continuo aggiornamento grazie alle nuove connessioni in interoperabilità con gli Enti certificanti che vengono via via realizzate.

Le SOA potranno utilizzare sempre più estensivamente il FVOE per le attività di verifica e accertamento dei requisiti necessari al rilascio dell'attestazione, accedendo

alle informazioni e ai documenti attraverso due modalità: interfaccia web presente sul portale dei servizi ANAC e servizi di interoperabilità che consentono alle SOA di integrare i propri sistemi gestionali per un accesso diretto al fascicolo dell'impresa.

Ad alimentare il FVOE concorrono sia i soggetti pubblici che gli operatori economici. Su richiesta della SOA, gli operatori economici possono provvedere all'inserimento della documentazione a corredo dei CEL privati, delle attrezzature tecniche e di altri documenti necessari al procedimento di attestazione.

Il Manuale evidenzia che le tradizionali modalità di riscontro sono destinate a essere progressivamente superate con l'evoluzione del FVOE: una volta che un requisito risulti già validato tramite il Fascicolo, non occorrerà più ripetere la verifica in forma tradizionale. Questo principio, volto a eliminare duplicazioni nei controlli, viene ribadito a pagina 192 del Manuale SOA 2025, dove si chiarisce che *"il Fascicolo assumerà, come previsto, un **ruolo predominante per la verifica degli operatori economici e diventerà, pertanto, l'unico ambiente dove i soggetti affidatari di commesse pubbliche rileveranno anche le notizie che attualmente sono messe a disposizione del casellario**".*

Focus: effetti della digitalizzazione dei controlli

La transizione verso il FVOE rappresenta un cambio di paradigma nel sistema di qualificazione, destinato a rendere obsolete molte delle procedure di verifica documentale tradizionali. Il Fascicolo raccoglie e aggiorna automaticamente - tramite collegamenti in tempo reale con enti certificanti come INAIL, Agenzia delle Entrate, Camere di Commercio - i certificati di esecuzione lavori (CEL) anche di committenti privati, le dichiarazioni sostitutive ai sensi del d.p.r. 445/2000, i documenti su attrezzature tecniche e altra documentazione utile alla dimostrazione dei requisiti generali e speciali dell'impresa.

La flessibilità della formula utilizzata nel Manuale consente alle SOA di richiedere direttamente agli enti certificanti documenti specifici non reperibili automaticamente e all'operatore economico di caricare manualmente documenti aggiuntivi nel FVOE, mantenendo la coerenza e la tracciabilità dell'istruttoria. Si tratta di una condivisibile rivoluzione digitale della qualificazione che dovrebbe consentire alle imprese di accedere, tramite FVOE, ai propri CEL e al proprio Casellario informatico.

15.2 Utilizzo del Forum SOA (§ 3_3_3, p. 195)

All'interno del Casellario, l'ANAC prevede anche un ambiente di scambio informativo riservato denominato "Forum SOA", che serve come canale ufficiale di comunicazione tra SOA e tra SOA e Autorità. Nel Forum sono inserite le notizie relative ai procedimenti di controllo sull'attività delle SOA. Al fine di garantire completezza e funzionalità, con riferimento ai procedimenti delle SOA ai sensi dell'articolo 11, comma 7 dell'Allegato II.12, sono indicati:

- **estremi della comunicazione** di avvio del procedimento;
- **dati identificativi dell'impresa** (in particolare codice fiscale) la cui attestazione è sottoposta a controllo;
- **dati identificativi dell'attestazione/contratto** di attestazione oggetto di controllo;
- **oggetto del procedimento** completo di breve descrizione del/i requisito/i sottoposto/i a controllo;
- **esito del procedimento.**

Gli Organismi di attestazione, ai fini della valutazione dei requisiti necessari al rilascio e al mantenimento dell'attestazione di qualificazione, sono tenuti a controllare sia le **notizie risultanti dal Casellario** sia quelle **presenti nel Forum**.

15.3 Il Casellario informatico ANAC: annotazioni e verifica dei requisiti generali (3_2_3, pp. 191-193)

Il Casellario informatico ANAC rende accessibili alle SOA - unitamente a stazioni appaltanti ed enti concedenti - informazioni rilevanti ai fini dell'attestazione di qualificazione. Il Manuale chiarisce che gli Organismi di attestazione, ai fini della valutazione dei requisiti necessari al rilascio e al mantenimento dell'attestazione di qualificazione, **sono tenuti a controllare sia le notizie risultanti dal Casellario sia quelle presenti nel Forum SOA.**

Il "**Livello di accesso riservato di sola consultazione**" del Casellario rende disponibili alle SOA informazioni relative agli operatori economici a prescindere dal possesso di attestato di qualificazione. Questo livello raccoglie annotazioni che possono integrare **cause di esclusione automatica** ai sensi degli artt. 94 e 98 del Codice, la cui verifica è obbligatoria in sede di qualificazione secondo quanto disposto dall'art. 18, comma 1, dell'Allegato II.12.

Le annotazioni riguardano in particolare i **provvedimenti interdittivi** a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche ex art. 14 del d.lgs. 81/2008, nonché le ulteriori misure interdittive che impediscono la partecipazione alle

gare, la stipula di contratti o subcontratti, tutti elementi ostativi al rilascio o al mantenimento della qualificazione.

Di particolare rilievo sono le **informazioni antimafia** inerenti la sussistenza di cause di decadenza, sospensione o divieto previste dall'art. 67 del Codice antimafia, o di tentativi di infiltrazione mafiosa ex art. 84, comma 4, del medesimo Codice, che costituiscono cause di esclusione automatica dalla qualificazione. Parimenti rilevanti sono le comunicazioni del Prefetto relative all'adozione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio alle imprese ex art. 32 del d.l. 90/2014, con evidenza di eventuale successiva applicazione della misura del controllo giudiziario ex art. 34-bis del Codice antimafia.

Il Casellario registra inoltre i **provvedimenti di interdizione al conseguimento di nuova attestazione di qualificazione** di cui all'art. 18, commi 4 e 23, dell'Allegato II.12, nonché i **provvedimenti sanzionatori adottati dall'ANAC** ai sensi dell'art. 94, comma 5, lett. e) ed f), per aver esibito falsa documentazione o dichiarazione in sede di affidamento o ai fini del conseguimento dell'attestato di qualificazione. Il Manuale precisa che tali provvedimenti, pur non afferendo necessariamente all'esecuzione di lavori di importo superiore a 150.000 euro, assumono comunque rilievo anche per imprese non obbligate alla qualificazione che però la richiedano volontariamente.

Ulteriori annotazioni rilevanti ai fini della qualificazione riguardano le **comunicazioni degli operatori economici** in possesso di attestato relative a variazioni dei requisiti generali (art. 16, comma 12, dell'Allegato), cessioni di azienda o ramo d'azienda, variazioni della direzione tecnica (art. 26, comma 6, dell'Allegato), nonché le comunicazioni delle SOA in merito alla **decadenza delle attestazioni** disposte ai sensi dell'art. 29 dell'Allegato.

Le informazioni contenute nel Casellario sono rese accessibili agli operatori economici destinatari dei provvedimenti di annotazione per la visione della propria posizione, garantendo così trasparenza e possibilità di contraddittorio. Per le SOA, la consultazione del Casellario costituisce adempimento imprescindibile nell'ambito della verifica dei requisiti generali prevista dall'art. 11, comma 1, lett. f), dell'Allegato II.12, che impone di verificare la veridicità e la sostanza delle dichiarazioni presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato, nonché il permanere del possesso dei requisiti di cui all'art. 18, comma 1.

La **carente o inefficace consultazione del Casellario** da parte delle SOA, con conseguente rilascio di attestazioni a soggetti per i quali risultino annotazioni ostative, può integrare gli estremi per l'avvio di procedimenti sanzionatori nei confronti dell'Organismo di attestazione, come precisato a pagina 83 del Manuale.