

Milano, 14 aprile 2021

A tutti i Direttori di Direzione

A tutti i Direttori di Area

A tutti i Direttori di Progetto

e p.c.

Al Direttore Generale

Dott. Christian Malangone

Al Direttore Operativo

Dott.ssa Carmela Francesca

**Oggetto:** Applicazione dell'obbligo per gli Enti privati di dichiarare il "titolare effettivo" dell'impresa, ai sensi del Decreto Legislativo n. 231/2007- Integrazioni apportate a seguito dell'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2021-2023, di cui alla deliberazione della Giunta Comunale n. 306 del 26 marzo 2021.

***Gentili Direttori,***

con riferimento al tema in oggetto ed alla sua rinnovata previsione con integrazioni contenute nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) di recente adozione, riporto a beneficio di una maggiore completezza di informazione, una sintesi degli accadimenti occorsi, cui seguirà una descrizione delle disposizioni cui attenersi e degli strumenti operativi da utilizzare.

In data 1° ottobre 2018 il Consiglio Comunale ha approvato una mozione che impegnava il Sindaco ad inserire nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione «*specifica norma nella quale si preveda che [...] qualsiasi ente privato che partecipi ad una gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi o che sottoscriva una concessione d'uso o una convenzione urbanistica o che sia soggetto che riceve un finanziamento, un contributo, un'autorizzazione o una concessione, ovvero l'attribuzione di vantaggi economici di qualsiasi genere [...] dichiarare il proprio titolare effettivo, come viene definito dall'art. 20 del d.lgs. 21 novembre 2007, n. 231 e successive modifiche, al fine della corretta applicazione della legge stessa e dell'efficacia e del controllo delle dichiarazioni di conflitto di interessi da parte dei dipendenti comunali*»;

Il Comune di Milano in data 19 novembre 2018 ha inoltrato all'Autorità Nazionale Anticorruzione una specifica richiesta di parere preordinato a sapere se:

*“sia pure in assenza di una esplicita previsione normativa, nelle procedure di appalto l'Ente possa legittimamente richiedere l'acquisizione della dichiarazione circa il cd. Titolare Effettivo e se sia possibile estendere anche a quest'ultimo i controlli di cui all'art. 80 del Decreto Legislativo n. 50/2016;*

*“in caso di risposta affermativa al precedente quesito, se la mancata presentazione della suddetta dichiarazione o la accertata sussistenza nei confronti del titolare effettivo dei motivi di esclusione indicati dall'art. 80 del D.lgs. 50/2016, possano comportare - magari previa espressa previsione nei bandi/avvisi predisposti dall'Amministrazione - l'automatica esclusione dall'appalto dell'operatore economico interessato”;*

*“se sia possibile prevedere la richiesta della dichiarazione del c.d. titolare effettivo anche in caso di procedimenti di concessione d'uso di beni immobili, di procedimenti che comportino la stipula di una convenzione urbanistica, di procedimenti finalizzati al riconoscimento di un finanziamento, ovvero in quelli afferenti all'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere con indicazione delle eventuali conseguenze in caso di mancata presentazione della suddetta dichiarazione”.*

In subordine si chiedeva di conoscere l'orientamento dell'Autorità circa la possibilità di acquisire comunque detta dichiarazione al fine di rendere, come detto, concreta ed efficace l'attività di verifica dell'assenza di cause anche potenziali di conflitto d'interesse tra il c.d. titolare effettivo ed i dipendenti comunali specie se dotati di poteri autoritativi e/o negoziali.

Con parere del 15 marzo 2019, il Consiglio dell'Autorità Nazionale Anticorruzione ha avuto modo di precisare quanto segue:

- 1) ***con riferimento alla disciplina in materia di contratti pubblici***, atteso che i requisiti generali di moralità richiesti dall'ordinamento ai fini della partecipazione alle gare d'appalto e della stipula dei relativi contratti sono elencati tassativamente dall'art. 80 del codice e, conseguentemente, deve ritenersi esclusa la possibilità da parte della singola stazione appaltante di inserire, *“nella lex specialis, ipotesi di esclusione ulteriori o diverse rispetto a quelle indicate dal citato art. 80”;*
- 2) ***con riferimento alle concessioni d'uso, convenzioni urbanistiche, erogazione di finanziamenti/contributi/vantaggi economici di qualunque genere e rilascio di provvedimenti autorizzativi o concessori***, stante l'assenza di una specifica norma che imponga la comunicazione del titolare effettivo del soggetto privato, pur ritenendo *“certamente apprezzabile l'esigenza di valutare eventuali situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, dei dipendenti della pubblica amministrazione, ...omissis... dotati di poteri autoritativi e negoziali”*, deve ritenersi che *“l'assenza di dichiarazione non può essere sanzionata e pregiudicare l'iter amministrativo, che avviene sulla base degli elementi informativi che i soggetti privati sono tenuti a fornire secondo la disciplina di settore”.*

Alla luce delle prospettazioni contenute nel richiamato parere dell'ANAC, nel Piano Anticorruzione adottato dalla Giunta Comunale in data 31 gennaio 2020 si è ritenuto di non potere contemplare sanzioni espulsive nel caso di mancata resa della dichiarazione sul titolare effettivo e di potere invece integrare la disciplina comportamentale e dei conflitti di interesse disciplinata dall'articolo 14 della Parte Normativa, in senso ritenuto rispettoso dell'orientamento dell'Autorità, stabilendosi quanto segue:

*“È fatto obbligo ai soggetti privati che concludono con l'Amministrazione contratti di concessione d'uso o convenzioni urbanistiche o che sono destinatari di un finanziamento, di un contributo, o di vantaggi economici di qualunque genere, o di provvedimenti autorizzativi e/o concessori, di comunicare il Titolare effettivo. Tale dichiarazione è ritenuta necessaria per consentire all'Amministrazione comunale di verificare l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, dei dipendenti dell'Ente, volta per volta coinvolti nel procedimento in relazione alle rispettive competenze.*

*Atteso che nei casi sopra indicati non esiste una specifica norma di Legge che contempli l'obbligo della comunicazione del titolare effettivo e dunque una sanzione irrogabile a seguito dell'intervenuta omissione, (come precisato dall'Autorità Nazionale Anticorruzione, nel parere reso al Comune di Milano, in data 15 marzo 2019), la mancata ottemperanza alla regola prevista nel presente Piano darà luogo all'avvio di verifiche presso la competente Direzione comunale, ai fini della predisposizione di segnalazioni alle competenti Autorità in materia di contrasto al riciclaggio”.*

In data 27 luglio 2020 è stato acquisito sul medesimo argomento il parere del Comitato Antimafia del Comune di Milano, (che si allega alla presente nota) che, in ordine al potere-dovere dell'amministrazione comunale di identificare il titolare effettivo ex art. 10 D.Lgs. 21 novembre 2007, n. 231, ha motivatamente ritenuto che l'Amministrazione *“ha il potere di inserire nelle norme speciali regolatrici della gara “doveri dichiarativi” in capo agli operatori economici ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge che si rivelino “strumentali” al corretto svolgimento della procedura e, in particolare, delle decisioni in ordine all'esclusione, alla selezione e all'aggiudicazione. Fra questi rientra, senz'altro, l'obbligo di comunicazione del c.d. titolare effettivo in quanto coesistente alla verifica dei requisiti di ordine generale di cui all'art. 80 del Codice dei contratti pubblici”.*

Il Comitato ha altresì sostenuto che:

*“l'inadempimento ai predetti obblighi dichiarativi non comporta alcun automatismo espulsivo. L'operatore economico che non comunichi il nominativo del proprio c.d. titolare effettivo non può incorrere nella sanzione dell'esclusione automatica dalla gara; l'omissione di un dovere dichiarativo strumentale al corretto svolgimento della procedura, quale la comunicazione del c.d. titolare effettivo, costituisce nondimeno una carenza essenziale della domanda di partecipazione. Spetta, perciò, all'amministrazione valutare in concreto l'idoneità di tale omissione ad inficiare di per sé il giudizio di affidabilità dell'operatore reticente e, quindi, procedere motivatamente alla sua esclusione ai sensi dell'art. 80, co. 5, lett. c-bis) del Codice, ovvero consentire la regolarizzazione in sede di soccorso istruttorio; l'adempimento al dovere dichiarativo in sede di soccorso istruttorio implica l'ammissione dell'operatore, mentre il decorso infruttuoso del termine ne comporta l'esclusione ai sensi dell'art. 83, co. 9, senza margini di discrezionalità in capo all'amministrazione”.*

*“la portata della decisione in discorso non è limitata all’esclusivo settore dei contratti soggetti alla disciplina del Codice, ma è estesa anche con riferimento agli altri ambiti di attività amministrativa nei quali è, del pari, avvertita l’esigenza di conoscere i soggetti “persone fisiche” con i quali l’amministrazione “effettivamente” si relaziona (in quanto, ad esempio, potenziali destinatari di concessioni di beni pubblici, beneficiari di vantaggi economici o controparti di convenzioni urbanistiche”.*

Con successivo parere integrativo del 14 dicembre 2020 (che si allega alla presente), il Comitato Antimafia del Comune di Milano, ha fornito ulteriori articolate argomentazioni, alla luce dell’intervenuta pronuncia dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 28 agosto 2020, n. 16.

È stato sottolineato che l’Adunanza plenaria, con la suddetta pronuncia, nel circoscrivere il perimetro della “doverosità” dichiarativa nel contesto delle procedure di gara, rilevante ai fini dell’esclusione dell’operatore nell’ipotesi di omissione, ha accolto una nozione “sostanziale” di tale concetto, atta a ricomprendere non solamente gli obblighi (dichiarativi) discendenti dalla legge, ma anche quelli ulteriori (eventualmente) previsti dalla stazione appaltante all’interno della *lex specialis* di gara (e finanche, a certe condizioni, obblighi non predeterminati), richiedendo come unico requisito la ragionevole prevedibilità degli stessi (al fine di scongiurare esclusioni “a sorpresa”).

Tale approdo - come sostenuto nel richiamato parere integrativo - sembra pertanto avvalorare il già consolidato orientamento giurisprudenziale, *“secondo il quale la stazione appaltante gode di discrezionalità nella redazione degli atti di gara, potendo essa legittimamente richiedere agli operatori economici qualsivoglia adempimento informativo o dichiarativo che si riveli funzionale al perseguimento dell’interesse pubblico alla individuazione del contraente più idoneo, nonché alla correttezza e alla regolarità del procedimento di evidenza pubblica, con il solo limite del rispetto dei principi di ragionevolezza e di proporzionalità.*

*Di tal ché, l’inserimento all’interno del bando di gara dell’obbligo di comunicazione del c.d. titolare effettivo dell’impresa si conferma un’opzione pienamente legittima a disposizione della stazione appaltante, atta a fondare un vero e proprio “dovere” giuridico in capo all’operatore economico di rendere la dichiarazione richiesta, e potenzialmente presidiato dalla reazione espulsiva”, pur di carattere non automatico.*

Alla luce del rappresentato quadro normativo - sia pur nelle more dell’acquisizione di nuovo parere richiesto all’Anac sull’argomento in data 26 marzo 2021, il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) adottato dalla Giunta Comunale in data 26 marzo 2021, ha previsto che **la mancata ottemperanza alla regola<sup>1</sup> prevista nel Piano stesso, darà luogo comunque all’avvio di verifiche presso la competente Direzione comunale che si occupa di Antiriciclaggio, ai fini della predisposizione di segnalazioni alle competenti Autorità in materia di contrasto al riciclaggio, basate sulle attività di analisi svolte dagli uffici comunali, le quali vi provvederanno avvalendosi di apposite check-list,<sup>2</sup> per assicurare uniformità di azione e per**

---

<sup>1</sup> Regola in relazione alla quale è fatto obbligo ai soggetti privati che inoltrano domande o istanze all’Amministrazione per le procedure meglio descritte nella presente nota, di comunicare il Titolare effettivo e le successive variazioni di titolarità.

<sup>2</sup> Contenute nell’articolo 14 bis del Piano Triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza 2021-2023 e che si riportano in allegato alla presente nota.

**agevolare l'attività dei singoli uffici, volte a consentire l'individuazione nelle procedure analizzate di indicatori di anomalia.**

Quanto sopra nell'ottica di operare, in adesione ai richiamati pareri espressi dal Comitato Antimafia, secondo una strategia di prevenzione e contrasto che tenga in debito conto le modifiche apportate al d.lgs. n. 231/2007 dal d.lgs. 25 maggio 2017, n. 90, di attuazione della IV Direttiva antiriciclaggio (direttiva 2015/849/UE, del 20 maggio 2015), nonché, in ultimo, dal d.lgs. 4 ottobre 2019, n. 125, di attuazione della V Direttiva antiriciclaggio (direttiva 2018/843/UE, del 30 maggio 2018).

La strategia di prevenzione e contrasto è del resto in linea con la necessità – fortemente evidenziata (anche) dall'UIF – di assicurare un ruolo più incisivo delle pubbliche amministrazioni nella prevenzione del riciclaggio, specialmente a fronte dei nuovi rischi derivanti dall'impatto sul tessuto economico dell'emergenza COVID-19.

Al proposito, appare utile rappresentare anche in questa sede l'UIF ha emanato una comunicazione in data 16 aprile 2020, rivolta anche alle pubbliche amministrazioni, ove, nel richiamare l'obbligo di comunicazione ex art. 10 d.lgs. n. 231/2007, è stata sottolineata una situazione di vulnerabilità, in conseguenza della pandemia, che potrebbe condurre alla commissione dei seguenti atti illeciti:

- Truffe nella commercializzazione di dispositivi di protezione individuale inidonei, o manovre speculative sui prezzi dei dispositivi medesimi;
- Reati corruttivi o para-corruttivi finalizzati all'ottenimento di affidamenti pubblici, in specie concernenti l'approvvigionamento di forniture medica-li;
- Acquisizione di imprese in crisi mediante immissione di capitali illeciti, anche in dipendenza dell'impossibilità di rientro da prestiti usurari;
- Abusi nell'ottenimento di finanziamenti pubblici o garantiti dallo Stato.

Premesso quanto sopra, al fine di contemperare i diversi interessi pubblici in gioco consistenti, da una parte, nella esigenza fortemente avvertita di assicurare alla Pubblica Amministrazione di conoscere la persona fisica per conto della quale è realizzata un'operazione o un'attività, ovvero, nel caso di un soggetto giuridico, la persona o le persone fisiche che possiedono o controllano tale ente, ovvero ne risultano beneficiari e, dall'altra, di evitare - a legislazione invariata - l'introduzione di specifiche sanzioni a carico del soggetto che, non essendovi espressamente tenuto, omette di comunicare il titolare effettivo, al fine di meglio individuare l'ambito di attività nel quale richiedere ai soggetti privati che inoltrano domande o istanze all'Amministrazione di comunicare il Titolare effettivo **e le successive variazioni di titolarità**, l'articolo 14 bis del PTPCT ha chiarito che l'anzidetta dichiarazione dovrà essere richiesta nei seguenti ambiti:

- Appalti di opere, forniture di beni e servizi, superiori alla soglia comunitaria;
- Concessioni di servizi e partenariati pubblico/privati superiori alla soglia comunitaria;
- Concessioni amministrative di beni patrimoniali indisponibili e beni demaniali;
- Concessioni d'uso di beni immobili;
- Erogazione di finanziamento, di un contributo, o di vantaggi economici di qualunque genere ad Enti ed Imprese;

- Autorizzazioni commerciali per medie e grandi strutture di vendita;
- Convenzioni urbanistiche e permessi convenzionati.

Tale dichiarazione, come precisato nel PTPCT, è ritenuta necessaria anche per consentire all'Amministrazione comunale di verificare l'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interesse, anche potenziale, dei dipendenti dell'Ente, volta per volta coinvolti nel procedimento in relazione alle rispettive competenze.

Si confida nella puntuale osservanza della superiore cogente prescrizione e si porgono cordiali saluti.

***Il SEGRETARIO GENERALE/RPCT***  
***Dott. Fabrizio Dall'Acqua***