

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XLIII

n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTIVITÀ SVOLTA

DALL'AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

(ANNO 2022)

(Articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 6 novembre 2012, n. 190, e articolo 213, comma 3, lettera e), del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50)

Presentata dal Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione

(BUSIA)

Trasmessa alla Presidenza il 19 giugno 2023

PAGINA BIANCA



ANAC | **AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE**

RELAZIONE ANNUALE **2022**

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià

Camera dei Deputati
Roma, 8 giugno 2023



RELAZIONE ANNUALE **2022**

Presentazione del Presidente
Avv. Giuseppe Busià

Camera dei Deputati
Roma, 8 giugno 2023

Autorità, Signore e Signori,

ringrazio la Presidenza della Camera dei Deputati per l'accoglienza riservatami e tutti i presenti.

La fase peggiore della crisi, segnata da scarsità di risorse energetiche e aumento dei prezzi, sembra averci dato una tregua, ma nuove sfide, ugualmente impegnative, si prospettano all'orizzonte imponendo un cambio di passo nel Paese.

L'attuazione del piano di riforme e investimenti del Pnrr è entrata nella fase più intensa e l'aspettativa nei confronti dell'Italia risulta particolarmente alta, come ribadito anche nelle raccomandazioni europee contenute nel Pacchetto di primavera del 2023.

La Commissione ha manifestato preoccupazione per le vulnerabilità che minano le prospettive di crescita del nostro Paese: debito pubblico eccessivo, evasione fiscale elevata, ritardi nella transizione verde e digitale, disparità regionali nella qualità dei servizi e nei livelli di occupazione, soprattutto femminile e giovanile.

Ma anche una gestione inefficace delle risorse pubbliche e una scarsa capacità amministrativa.

Le riforme previste dal Pnrr hanno come obiettivo proprio il superamento di tali criticità e alcuni traguardi importanti sono stati raggiunti.

Fra le altre, sono state avviate significative riforme nell'ambito della pubblica amministrazione e adottate misure strategiche per gli acquisti pubblici.

Pnrr: il percorso ancora da compiere

Tuttavia, i passi da compiere sono ancora molti e, forse, i più difficili.

Secondo la Terza relazione sullo stato di attuazione del Pnrr, al 28 febbraio 2023, gli investimenti finanziati con le risorse del Piano si sono fermati a circa 25 miliardi di euro, meno del 14% dell'ammontare complessivo previsto. E parte significativa di questi ha potuto essere realizzata in quanto già avviata prima dell'approvazione del Piano.

Sebbene sia fisiologico che gli investimenti si concentrino nella fase conclusiva del Piano, è evidente che la salita d'ora in poi sarà particolarmente ripida.

Decisiva sarà la rinegoziazione di alcune misure del Pnrr, attraverso il necessario accordo con la Commissione, ipotesi, peraltro, avanzata proprio in questa sede già due anni fa, quando il tema appariva azzardato, invitando a concentrare le risorse sulle vere priorità e sugli investimenti capaci di produrre benefici di lungo periodo. Gli unici che ci consentiranno di ripagare le quote di debito, nazionale ed europeo, comunque legate all'erogazione dei fondi.

Occorre, infatti, riconoscere che, mentre le diverse riforme previste dal Piano sono indispensabili ed esigono un rapido completamento, non tutti gli investimenti hanno la medesima urgenza. Per questo possono essere utilmente spostati su altri finanziamenti europei, per i quali pure il nostro Paese registra da sempre ritardi e sprechi inaccettabili, guardando così ad un orizzonte più ampio rispetto al 2026.

Un terreno condiviso basato su trasparenza e controllabilità

Il Pnrr è strategico, non solo perché costituisce lo sforzo più avanzato messo in campo dall'Europa a sostegno dei singoli Stati ed, in particolare, del nostro. E non solo per le ingentissime risorse che sono legate alla sua realizzazione, dal buon utilizzo delle quali dipende, effettivamente, una parte significativa della crescita dei prossimi anni.

In Italia esso è, forse, ancor più essenziale per l'idea che ne sta alla base, la stessa del meccanismo che sostituirà il Patto di stabilità e crescita. L'idea, in particolare, di un Piano che impegna l'intero Paese per più anni, coinvolgendo le istituzioni dei diversi livelli territoriali e tutti i governi, di qualsiasi colore politico, che nelle stesse si succedono.

Un terreno condiviso, sottratto alla dialettica politica di corto respiro, di fronte al quale essere capaci di andare oltre le - pur legittime - rivendicazioni di meriti, o le accuse per le innegabili mancanze e, invece, incentrato su condivisione e collaborazione.

Precondizione di tutto ciò è la massima trasparenza e controllabilità dei progetti e dello stato degli investimenti, non limitando, ma incoraggiando la più ampia partecipazione, così da recuperare lo spirito originario e il senso profondo di tale strumento, favorendo un reale coinvolgimento di tutti gli attori, concentrando l'attenzione non solo sull'insieme, ma sui singoli obiettivi, come irripetibili opportunità per costruire un futuro migliore.

Trasparenza e controllabilità sono indispensabili anche per evitare che le tante risorse ad esso legate, indubbiamente oggetto di appetiti della criminalità e del malaffare, finiscano in mani sbagliate, con un danno che andrebbe ben al di là della perdita materiale dei fondi.

Anche recentemente l'Italia ha dimostrato una formidabile capacità di reazione di fronte alle difficoltà, quando si è trovata unita, partecipe e conscia del cammino da compiere.

Il Pnrr è il luogo in cui ritrovare tale slancio, liberando le energie positive presenti nel Paese e rimuovendo gli ostacoli verso uno sviluppo sostenibile.

È questo lo spirito con il quale la nostra Autorità guarda a tale sfida. Sia direttamente, come soggetto attuatore di alcune misure, sia come Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, strumento principe

per la realizzazione del Piano, per i quali affianchiamo, quotidianamente, le amministrazioni coinvolte, promuovendo efficienza e rispetto della legalità.

LA RETE INTERNAZIONALE CONTRO LA CORRUZIONE

Verso una direttiva europea per la lotta alla corruzione

La corruzione non si vince da soli e neanche all'interno di un singolo Paese. È necessario uno sforzo corale, capace di andare anche al di là dei nostri confini.

Sul fronte europeo, il contrasto alla corruzione ha segnato un risultato importante: il 3 maggio scorso, la Commissione UE ha presentato una proposta di direttiva per la lotta alla corruzione, con l'obiettivo di assicurare una risposta omogenea ed efficace alla diffusione di tali fenomeni, sempre più di rilevanza globale.

Vi si afferma la necessità di adottare standard comuni, affidando compiti cruciali a organismi nazionali, indipendenti dai governi e specializzati nella materia, sul modello dell'Autorità Anticorruzione italiana.

Abbiamo accolto con grande soddisfazione la proposta che, insieme alle altre Autorità per l'integrità pubblica, avevamo sollecitato anche di recente e che contribuirà a consolidare la *leadership* regolatoria europea, in un campo tanto strategico per accrescere la competitività dell'Europa rispetto alle altre aree economiche del Pianeta, aiutando, così, anche le nostre imprese che ogni giorno affrontano le sfide dell'internazionalizzazione.

Accordi e protocolli internazionali

L'intensa attività che Anac svolge a livello internazionale, sia nei rapporti bilaterali con le Autorità dei singoli Paesi, sia nell'ambito delle reti e delle organizzazioni, quali Consiglio d'Europa, OSCE, OCSE e

ONU, ha riscosso ampi riconoscimenti nell'ultimo periodo.

Tra questi, la presidenza del NEIWA, la rete europea delle istituzioni a tutela del *whistleblowing* e la vicepresidenza del *Network for Integrity*, la Rete globale delle Autorità indipendenti per l'integrità.

L'impegno in questa delicata attività di diplomazia giuridica, svolta in stretto coordinamento con il Ministero degli Esteri, aiuta a diffondere standard e regole comuni nel contrasto alla corruzione, armonizzando gli strumenti di *soft law* e rafforzando la cultura della legalità, e ci ha visti coinvolti nei confronti di Paesi candidati all'ingresso nell'Unione europea, come pure di quelli dell'America Latina e, da ultimo, dell'Autorità Nazionale Palestinese, attraverso un'intensa attività di *institutional capacity building*.

Diversi i protocolli d'intesa e gli accordi di collaborazione sottoscritti per consolidare i rapporti bilaterali con Autorità gemelle, dalla Svizzera all'Albania. Fra questi, consentitemi di ricordare, in particolare, quello del luglio scorso con i colleghi dell'Autorità ucraina, ai quali va sempre il nostro pensiero e la nostra vicinanza, oltre che la nostra ammirazione per il coraggio con cui affrontano la tragedia che li ha travolti.

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELLA TRASPARENZA

L'indice di percezione della corruzione e la posizione dell'Italia

“Non si può gestire ciò che non si può misurare”. L'assunto dell'economista Peter Drucker vale anche nella lotta alla corruzione. Per prevenirla e combatterla, serve conoscerla e anche misurarla.

Uno strumento in tal senso è l'indice di percezione della corruzione di *Transparency International*. In base a tale indicatore, lo scorso anno il nostro Paese ha consolidato il punteggio di 56 punti, scalando un al-

tro gradino nella classifica mondiale, avvicinandoci alla media dei Paesi europei e confermando un andamento positivo, avviato nel 2012 e culminato nella crescita di 11 posizioni negli ultimi due anni.

Il dato ci incoraggia, in quanto segno del maggiore impegno delle istituzioni e dei cittadini nel contrastare la corruzione, ma non ci soddisfa poiché sappiamo di dover lavorare ancora molto, per raggiungere i risultati dei più virtuosi partner europei.

Gli indicatori oggettivi del rischio corruttivo

L'indice di *Transparency International* – con cui Anac collabora da tempo e che colgo l'occasione per ringraziare – per quanto importantissimo a livello internazionale, è, però, fondato sulla percezione del fenomeno e non su dati oggettivi.

Dopo un lungo percorso, che ha visto collaborare numerosi enti e università, nel 2022, l'Autorità ha portato a compimento un importante progetto di ricerca interdisciplinare, finanziato dall'Unione europea, individuando un indice sintetico per misurare, attraverso indicatori oggettivi, il rischio di eventi corruttivi in uno specifico ambito territoriale.

Abbiamo provveduto a rendere pienamente accessibile, sul portale di Anac, l'intero patrimonio di dati raccolti anche da altre amministrazioni, attraverso appositi cruscotti di ricerca, facendone uno strumento operativo utilizzabile da tutti i soggetti interessati ed anche un modello che oggi viene apprezzato e richiesto a livello internazionale.

Il recepimento della direttiva sul *whistleblowing*: il ruolo di Anac

Nella prevenzione della corruzione è assolutamente centrale il ruolo dei *whistleblowers*, di coloro che, con coraggio e senso del dovere, nel pubblico come nel privato, segnalano gli illeciti di cui vengono a conoscenza sul posto di lavoro.

Per questo, è indispensabile non solo tutelarli da possibili ritorsioni, ma anche valorizzarne la funzione, creando un vero cambiamento culturale rispetto a tale importantissima figura.

Seppur con ritardo, siamo finalmente giunti al recepimento della direttiva europea sulla protezione dei *whistleblowers*, grazie al decreto legislativo n. 24 del marzo scorso, le cui disposizioni entreranno in vigore il prossimo 15 luglio.

Si tratta di una novità che abbiamo fortemente voluto e perseguito, partecipando attivamente al percorso di elaborazione normativa, che vede Anac divenire destinataria qualificata delle segnalazioni esterne e assegnataria del potere di sanzionare, anche per i casi di violazione nel settore privato.

Pur nei tempi ristretti assegnatici dal legislatore, abbiamo subito avviato le attività necessarie per l'attuazione delle nuove disposizioni e per garantire l'efficace tutela dei segnalanti. Sia mediante l'adeguamento delle piattaforme informatiche, messe a disposizione di tutte le amministrazioni interessate, perché siano facilitate nell'applicazione e riducano i relativi oneri. Sia con la consultazione, già avviata, sulle nuove linee guida per la presentazione e la gestione delle segnalazioni.

L'Autorità diventa, inoltre, interlocutrice diretta della Commissione europea sull'implementazione delle procedure e motore di sviluppo della rete delle associazioni della società civile, che forniscono misure di sostegno alle persone segnalanti, delle quali istituiremo l'elenco e che ringraziamo per il loro fondamentale impegno.

Il PNA 2022-2024 e la pianificazione nella pubblica amministrazione

Una strategia adeguata di prevenzione della corruzione parte da una efficace attività pianificatoria. Per questo, la modernizzazione della pubblica amministrazione passa anche attraverso un modello

organico di programmazione, quale vuole essere il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), destinato ad accogliere anche la progettazione delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

L'idea di riunire, in un unico strumento, l'intera attività pianificatoria è una giusta intuizione, proposta inizialmente dalla stessa Autorità, che tuttavia, per essere davvero efficace, deve andare oltre la mera giustapposizione - che purtroppo ha, finora, prevalso - dei vecchi piani settoriali, facendo compiere un vero salto in avanti verso una più efficace progettualità pubblica.

L'Autorità ha fornito indicazioni specifiche per la predisposizione dei PIAO, con poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate, da verificare nei risultati.

Questo, in particolare, attraverso il nuovo Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, che costituisce il più rilevante atto programmatico, affidato ad Anac, per la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza. Nella fase di elaborazione abbiamo voluto coinvolgere tutti gli *stakeholders* diretti e tutti gli attori istituzionali interessati, tra cui, innanzitutto, il Dipartimento della Funzione pubblica.

In virtù dell'approccio innovativo adottato nella predisposizione del PNA, ci si è concentrati su obiettivi specifici e concreti, enfatizzando le attività di monitoraggio e introducendo significative semplificazioni negli oneri delle amministrazioni, specie per quelle di piccole dimensioni.

Con ciò dimostrando concretamente come una corretta implementazione delle misure anticorruzione sia strumento essenziale per modernizzare la pubblica amministrazione, rendendone più efficiente ed efficace l'attività, creando valore per la collettività.

Il ruolo chiave dei RPCT nelle strategie di prevenzione

In tale strategia, appare sempre più centrale il ruolo dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), sulla cui capacità, competenza e passione si gioca la concreta attuazione del programma di riforme.

Essenziale è, infatti, l'attività di presidio svolta da queste figure altamente professionalizzate nell'ambito delle amministrazioni in cui operano.

Sarebbe quanto mai auspicabile che, attraverso opportuni interventi normativi, tali figure venissero più strettamente legate all'Autorità, non solo nella definizione del percorso professionale, ma anche attraverso una migliore strutturazione delle procedure di assegnazione a tale fondamentale incarico, al fine di rafforzare l'efficacia della loro azione e la loro indipendenza.

Prevenire i conflitti di interessi

Un'amministrazione può perseguire efficacemente i propri obiettivi di interesse generale solo se è autorevole e credibile, conservando, così, la fiducia dei cittadini.

Affinché questo sia possibile, chi agisce in suo nome deve essere, nonché apparire, libero da influenze personali. È questo un portato essenziale del dovere di agire in modo imparziale, secondo quanto previsto dall'articolo 97 della nostra Carta fondamentale.

Vitale risulta, quindi, la disciplina per prevenire i conflitti di interessi. E questo, soprattutto nelle procedure di affidamento di contratti pubblici, ove, anche di recente, si sono registrate diverse criticità, nell'ambito di una apposita indagine condotta grazie all'uso delle banche dati di Anac, che ha riguardato diversi enti locali.

Per tale ragione, abbiamo inserito nel nuovo PNA indicazioni concrete al riguardo, di ausilio al lavoro dei RUP e degli RPCT.

Abbiamo inoltre insistito, durante la stesura del nuovo Codice, affinché fosse mantenuta la norma che prevede, da parte delle stazioni appaltanti, l'adozione di tutte le misure per l'individuazione e la gestione delle ipotesi di conflitto di interesse e la relativa vigilanza – disposizione che era stata eliminata e che, anche grazie all'intervento delle Commissioni parlamentari, è stata, infine, ripristinata.

Necessari alcuni interventi normativi

D'altro canto, non vi è dubbio che occorra porre rimedio ad alcune aporie e incongruenze normative, segnalate in più occasioni, alle quali l'Autorità ha cercato di far fronte con interpretazioni evolutive, ma che richiedono azioni ulteriori.

Si pensi alle norme in materia di inconferibilità degli incarichi amministrativi previste dal decreto legislativo n. 39 del 2013, che non consentono il passaggio degli amministratori tra enti di diritto privato in controllo pubblico, appartenenti a settori diversi, finendo, in molti casi, per disperdere professionalità e competenze importanti. La relativa disposizione è, attualmente, al vaglio della Corte costituzionale e Anac, in attesa del relativo giudizio, ha sospeso i connessi procedimenti di vigilanza.

Per meglio chiarire la disciplina sul divieto di *pantouflage*, che regola il passaggio al settore privato di funzionari pubblici – e che, paradossalmente, rischia di essere meno efficace nei casi di grandi gruppi societari – saranno, a breve, emanate specifiche linee guida, in attesa di un intervento del legislatore.

L'esigenza di un rafforzamento della disciplina in materia, per le cariche di Governo, a tutti i livelli istituzionali, è oggetto di alcuni disegni di legge in discussione in Parlamento e speriamo che questo dia

l'occasione per arrivare ad un intervento condiviso e di ampio respiro, teso a definire in modo più puntuale quanto è consentito e quanto è vietato, in nome della necessaria chiarezza normativa.

La prossima apertura di un tavolo di discussione inter-istituzionale, che, rispondendo con favore alla proposta dell'Autorità, il Ministro della Funzione pubblica ha ritenuto di attivare – e lo ringraziamo per questo – confidiamo possa servire a tale fine, facendo tesoro delle diverse segnalazioni trasmesse dall'Autorità.

La Piattaforma unica della trasparenza

La trasparenza dell'azione amministrativa è un pilastro del nostro ordinamento democratico, strumento di cittadinanza attiva e responsabile. Consente ai cittadini di conoscere l'impiego delle risorse pubbliche, verificare i risultati raggiunti e segnalare sprechi e casi di cattiva gestione.

Essere informati e consapevoli dell'attività della pubblica amministrazione rende protagonisti attivi della vita pubblica, controllori efficaci del corretto utilizzo delle risorse, sostenitori fiduciosi delle istituzioni.

Proprio per questo, a dieci anni dal decreto legislativo n. 33 del 2013, abbiamo voluto lanciare l'idea della creazione di una Piattaforma unica della trasparenza, che ha trovato spazio in alcuni interventi normativi e che stiamo progressivamente realizzando.

Grazie ad essa, e all'interconnessione con altre banche dati pubbliche, le amministrazioni saranno sollevate da diversi adempimenti, con risparmi economici e gestionali. Al contempo, i cittadini, a parità di dati disponibili, avranno a disposizione molte più informazioni, confrontando efficacemente l'azione di diversi enti. Infine, le stesse amministrazioni trarranno vantaggio da tale confronto, nel segno della diffusione delle migliori pratiche e della creazione di nuove sinergie.

Insomma, non sarà solo uno strumento per assicurare risparmi e semplificazioni, e neanche solo per accrescere la conoscibilità dell'agire pubblico, ma anche un vero volano di miglioramento gestionale e innovazione amministrativa.

I CONTRATTI PUBBLICI

I cittadini, committenti e beneficiari dei contratti pubblici

I contratti pubblici sono il luogo ideale di incontro fra il pubblico, che manifesta un fabbisogno ed il privato, che lo aiuta a soddisfarlo. In questo rapporto esiste, però, un protagonista assoluto, che spesso non viene adeguatamente considerato: il cittadino. Pur non chiamato alla stipula del contratto, ne è parte essenziale, almeno al pari della stazione appaltante e dell'operatore economico. Egli ne è, infatti, beneficiario ultimo e insieme committente, avendo finanziato l'accordo con il pagamento delle imposte. Ed è lui che, se le procedure non si svolgono correttamente, riceve un danno.

Per tenere vivo tale circuito, occorre, dunque, garantire piena trasparenza su ogni aspetto rilevante dei contratti pubblici: obiettivi, modalità di realizzazione, imprese aggiudicatrici, costi e tempi di realizzazione.

La Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici

A questo serve, fra l'altro, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), costituita presso Anac, il cui patrimonio informativo abbiamo voluto rendere accessibile a tutti, con un sistema di *open data*, che ha ricevuto importanti riconoscimenti a livello internazionale ed è, sempre più spesso, utilizzato da istituzioni, centri di ricerca, associazioni, operatori dell'informazione e singoli cittadini.

Mi limito qui a richiamare l'ormai ultradecennale rapporto di collaborazione con l'amministrazione della Camera, per consentire alle competenti Commissioni parlamentari il monitoraggio delle infrastrutture strategiche; come pure la più recente collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato e la Presidenza del Consiglio, per monitorare l'andamento dei contratti relativi al Pnrr.

La crescita degli investimenti nel 2022

I contratti pubblici sono lo strumento principe per realizzare obiettivi e politiche pubbliche, per creare ricchezza e favorire lo sviluppo, anche nel segno della sostenibilità sociale ed ambientale.

Come risulta dalla Banca Dati di Anac, lo scorso anno si è registrata una vera impennata degli affidamenti: il valore complessivo degli appalti di importo superiore a 40.000 euro è stato di circa 290 miliardi di euro, a fronte dei quasi 208 dell'anno precedente, con un incremento di circa il 39% rispetto al 2021 e del 56% rispetto al 2020, quando il valore degli appalti si era attestato sui 185 miliardi di euro.

La crescita è dovuta soprattutto al notevole aumento del settore dei lavori, per un valore di 108 miliardi di euro complessivi, rispetto ai circa 45 miliardi di euro del 2021.

I servizi e le forniture guadagnano progressivamente centralità e rappresentano l'ambito complessivamente più dinamico e aperto all'innovazione, sul quale andrebbe concentrata maggiore attenzione da parte dello stesso legislatore, per riconoscerne le specificità.

Il dato complessivo di crescita rappresenta il massimo della serie storica degli ultimi cinque anni, con un sostanziale raddoppio rispetto al 2018. Tale aumento risente, senza dubbio, degli investimenti legati al Pnrr.

Dobbiamo, però, essere consapevoli che si tratta solo dell'inizio del percorso: l'Italia dovrà presto dimostrare all'Europa, e soprattutto a sé stessa, di saper gestire adeguatamente la fase dell'esecuzione contrattuale.

La scarsa concorrenzialità nelle gare e il ruolo delle PMI

La sfida è rivolta non solo alle stazioni appaltanti, per le quali è cruciale il processo di qualificazione, ma anche al sistema imprenditoriale, che dovrà trovarsi pronto con operatori economici altrettanto qualificati, capaci di interpretare correttamente le esigenze di modernizzazione del Paese e divenire veicoli di innovazione e crescita.

Continua a diminuire la percentuale di gare andate deserte, segno di una più efficace predisposizione dei bandi, ma il numero dei partecipanti resta molto basso: poco più di 3 operatori in media per servizi e forniture ed è calato a meno di 8 partecipanti nel settore dei lavori, a fronte degli oltre 19, che si registravano mediamente prima della pandemia.

L'aumento della partecipazione nelle procedure è elemento essenziale per assicurare più concorrenzialità e, quindi, migliori prestazioni a favore del pubblico. Occorre, dunque, svolgere una decisa azione di accompagnamento delle piccole e medie imprese verso i contratti pubblici: è lì, che la base del nostro tessuto imprenditoriale può trovare modo di crescere e strutturarsi, superando il limite dimensionale ed aprendosi anche ai mercati esteri. In particolare, nell'ambito dei lavori, si registra una carenza di operatori di maggiori dimensioni, essendo gli affidamenti più rilevanti dominati da un unico, grande gruppo imprenditoriale, con conseguente esistenza di un elemento di fragilità per le principali stazioni appaltanti italiane.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici: occorre “fare presto” ma insieme “fare bene”

L'approvazione, avvenuta nel marzo scorso, del nuovo Codice dei contratti pubblici era uno degli obiettivi principali del Pnrr, sebbene le relative procedure siano state escluse dalla sua applicazione.

In linea con quanto previsto dalla legge di delega, il Codice ha notevolmente rafforzato il ruolo di Anac, sia nell'attività di vigilanza, che in quella collaborativa, oltre che nelle funzioni precontenziose, ponendola, poi, al centro del fondamentale processo di digitalizzazione dei contratti pubblici.

L'Autorità ha partecipato attivamente al percorso di elaborazione della nuova disciplina e ringraziamo per l'ottima cooperazione il Consiglio di Stato e tutti gli autorevolissimi componenti della relativa Commissione speciale. Ciò, con l'obiettivo, da un lato, di semplificare e velocizzare le procedure e, dall'altro, di renderle più trasparenti e controllabili, a tutto vantaggio della selezione degli operatori più meritevoli e, quindi, del migliore utilizzo delle risorse pubbliche.

Nei contratti pubblici non basta, infatti, fare presto, ma occorre anche fare bene, valorizzando la buona progettazione e ricercando la qualità. Non conta, dunque, solo il *quando*, ma anche il *come* e *con chi*, senza mai cadere nella pericolosa scorciatoia di contrapporre efficienza e legalità.

Si tratta di un equilibrio non solo possibile, ma anche doveroso, per realizzare l'interesse pubblico.

Quando esistono urgenze, è necessario utilizzare misure di emergenza, ricorrendo anche ad affidamenti diretti e procedure in deroga.

Collaboriamo quotidianamente ed efficacemente con diversi Commissari, che ringrazio per il lavoro comune e per l'abnegazione con la quale gestiscono situazioni difficili: ricordo, per tutte, la ricostruzione post-terremoto dell'Italia centrale e gli eventi franosi ad Ischia. E, ov-

viamente, siamo disponibili per quanto servirà nella ripresa dopo le recenti alluvioni in Emilia Romagna, inviando un pensiero ammirato per il coraggio con cui la popolazione ha subito mostrato di reagire alle tante sofferenze.

Tuttavia, la deroga non può diventare regola, senza smarrire il suo significato e senza aprire a rischi ulteriori.

Nel tempo in cui, grazie all'impiego delle piattaforme di approvvigionamento digitale ed all'uso di procedure automatizzate, è possibile ottenere relevantissime semplificazioni e notevoli risparmi di tempo, accrescendo anche trasparenza e concorrenza, sorprende che per velocizzare le procedure si ricorra a scorciatoie certamente meno efficienti, e foriere di rischi. Tra queste, l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti, specie per servizi e forniture, o l'eliminazione di avvisi e bandi per i lavori fino a cinque milioni di euro. Esiste una buona semplificazione, ed è questa che tutti insieme dobbiamo cercare.

I rischi del "subappalto a cascata"

Il nuovo Codice ha eliminato il divieto del cosiddetto "subappalto a cascata", adeguandosi ai rilievi formulati in sede europea.

Non possiamo, tuttavia, dimenticare che tale istituto, per poter conservare una ragione economica, quasi sempre porta con sé, in ogni passaggio da un contraente a quello successivo, una progressiva riduzione del prezzo della prestazione. E questa necessariamente si scarica o sulla minore qualità delle opere, o sulle deteriori condizioni di lavoro del personale impiegato.

Quando il ricorso al subappalto non è giustificato dalla specificità delle prestazioni da realizzare, mentre può risultare vantaggioso per il primo aggiudicatario, si rivela il più delle volte poco conveniente per la stazione appaltante, per i lavoratori e per le stesse imprese subappaltatrici, che vedono via via compressi i propri margini di profitto, rispetto a quanto avrebbero ottenuto come aggiudicatarie dirette.

Tutto questo, senza considerare che il subappalto costituisce troppo spesso la porta di ingresso per la criminalità e le mafie, sempre più attratte dagli appalti pubblici, ovvero per altre forme di malaffare. Consentitemi qui di richiamare la proficua collaborazione avviata lo scorso anno con la Commissione bicamerale antimafia, per il rafforzamento amministrativo dei Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose; collaborazione che speriamo possa utilmente proseguire, nel segno di obiettivi che devono vedere tutte le istituzioni e la società civile schierate da un'unica parte.

In materia di subappalto, pur nel doveroso rispetto dei vincoli europei, occorre, pertanto, incentivare tutti gli strumenti che consentono, in determinati casi, di limitarne il ricorso nonché, soprattutto, valorizzare la responsabilità solidale fra i diversi contraenti, rendendo i controlli sui subappaltatori più celeri e sistematici grazie all'interconnessione con le banche dati e coinvolgendo tutte le istituzioni e le associazioni di categoria interessate.

L'obbligo di dichiarare il titolare effettivo

Purtroppo, si è persa l'occasione di introdurre nel Codice, nonostante i numerosi solleciti, l'obbligo per gli operatori economici di dichiarare il titolare effettivo dell'impresa, rafforzandolo con adeguate sanzioni per l'omessa o la falsa dichiarazione. Gli enti pubblici devono conoscere i soggetti con cui intrattengono rapporti contrattuali, al di là degli schermi societari. Speriamo che il legislatore voglia presto colmare tale mancanza, in linea con quanto richiesto dalla normativa internazionale, anche in materia di anticiclaggio.

Le soluzioni: la digitalizzazione e la trasparenza

La digitalizzazione dell'intero processo di *public procurement* e la qualificazione delle stazioni appaltanti sono le due novità più rilevanti del nuovo Codice e quelle che ci hanno visto più partecipi nella stesura dei testi.

A partire dal decreto-legge n. 77 del 2021 – che ha recepito i suggerimenti dell'Autorità – la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici è diventata il luogo digitale unitario della documentazione a comprova dei requisiti delle imprese per la partecipazione alle gare.

Con la delibera n. 464 del luglio 2022, l'Autorità ne ha disciplinato il funzionamento e ha reso operativo il fascicolo virtuale dell'operatore economico, consentendo l'accesso diretto a stazioni appaltanti, enti certificatori e imprese, semplificando e rendendo meno onerosa, anche per le imprese, la partecipazione alle gare.

Il sistema nazionale di *e-procurement*

La creazione di un vero ecosistema di approvvigionamento digitale (*e-procurement*), prevista dal nuovo Codice, completa il percorso e costituisce una piccola rivoluzione nel modo di operare delle amministrazioni, consentendo di coniugare semplificazione e accelerazione con trasparenza e controllabilità.

Entro il prossimo 31 dicembre, le stazioni appaltanti dovranno utilizzare piattaforme telematiche interoperabili con le nostre banche dati e l'inserimento documentale cederà il passo alla creazione di documenti nativi digitali e all'acquisizione diretta dei dati.

Un vero salto di qualità nell'operare della pubblica amministrazione, che vedrà coinvolte migliaia di stazioni appaltanti, 39.000 RUP, 57.000 operatori economici, oltre alle SOA e agli enti certificatori.

Per questo, abbiamo immediatamente avviato la predisposizione dei numerosi provvedimenti regolatori necessari, attraverso un'ampia interlocuzione e un'ottima collaborazione con tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, dal Dipartimento per la Trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio, alla Cabina di Regia per il Pnrr, dall'AGID, al Ministero delle Infrastrutture.

Grazie a questo, migliorerà notevolmente anche la conoscibilità di bandi e avvisi, così da favorire una più ampia partecipazione alle gare: sul portale dell'Autorità si avrà immediata notizia di tutte le procedure, assorbendo gli obblighi di pubblicazione finora svolti tramite la Gazzetta Ufficiale.

La qualificazione delle stazioni appaltanti

La concreta applicazione del Codice e l'effettiva capacità del Paese di rispondere alle importanti sfide del Pnrr passano soprattutto dalla completa applicazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Gli enti maggiormente strutturati sono gli unici in grado di cogliere la sfida della digitalizzazione, utilizzando le più evolute tecnologie (si pensi all'uso del sistema BIM per la progettazione) e gestendo le procedure più complesse e promettenti, quali *project financing* e dialogo competitivo.

Anche grazie alla proficua collaborazione con la Cabina di Regia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nel corso del 2022, sono state adottate le linee guida di attuazione del sistema di qualificazione, oggi allegate al nuovo Codice.

Con il supporto di una metodologia di analisi economico-statistica e utilizzando i dati forniti dalle stazioni appaltanti, sono stati individuati i requisiti idonei ad assicurare la capacità di gestire, con efficienza e professionalità, le procedure di acquisto di beni, servizi o lavori.

Le potenzialità insite nella riforma sono state, tuttavia, limitate innalzando a 500.000 euro la soglia oltre la quale è obbligatoria la qualificazione per l'affidamento di lavori pubblici, col risultato di escludere dal sistema di qualificazione quasi il 90% delle gare espletate, sebbene il valore delle gare non comprese sia naturalmente di importo più ridotto.

Una rete di centri di competenza specializzati al servizio del territorio

Non possiamo più sostenere un'architettura istituzionale in cui tutte le 26.500 stazioni appaltanti registrate possano svolgere qualunque tipo di acquisto, a prescindere dalle loro capacità.

Occorre una drastica riduzione del loro numero, unitamente alla concentrazione delle procedure di affidamento in alcune decine di centrali di committenza specializzate, diffuse sul territorio, che diventino centri di competenza al servizio delle altre stazioni appaltanti.

Si tratta di una necessità, non solo per rispondere all'obiettivo posto dal Pnrr, ma anche per assicurare procedure rapide, selezionare i migliori operatori e garantire maggiori risparmi nell'interesse generale.

In altri casi diventa, invece, strategico che gli acquisti siano effettuati direttamente in ambito europeo, in modo da accrescere il potere contrattuale della parte pubblica, come proficuamente sperimentato con i vaccini Covid-19 e in analogia con le azioni intraprese per l'approvvigionamento di gas e altre fonti energetiche.

Le persone al centro del sistema

I veri protagonisti del cambiamento rimangono le persone. Sono loro al centro del sistema di qualificazione: valorizzarle costituisce l'autentico investimento di lungo periodo per lo sviluppo del Paese.

Dovrebbe essere, innanzitutto, promosso un completo censimento delle professionalità in materia di contratti pubblici, individuando le eccellenze esistenti nelle amministrazioni ai diversi livelli istituzionali.

Le migliori competenze così individuate – dietro riconoscimento di adeguati incentivi – potrebbero offrire la loro esperienza per supportare le diverse stazioni appaltanti, mettendosi in rete e sfruttando l'esperienza maturata con lo *smart working*.

Alle amministrazioni sono indispensabili anche risorse nuove, da reclutare con l'assunzione di giovani specializzati che, se adeguatamente valorizzati, saranno in grado di supportare i diversi enti.

Tale processo, sia per il personale esistente che per i neo assunti, deve essere accompagnato da adeguate iniziative di formazione, che Anac promuove da anni, lavorando insieme a università e centri di formazione – tra cui, in particolare, la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA), a cui vanno i più sentiti ringraziamenti.

Particolare attenzione meritano i percorsi di professionalizzazione destinati ai Responsabili unici del progetto, i nuovi RUP, che rappresentano il cuore pulsante della stazione appaltante e che, affiancati da una struttura adeguata, devono garantire capacità di visione strategica e *leadership*.

Occorre, inoltre, investire sulla professionalità, la passione e l'integrità di chi lavora negli uffici gare degli operatori economici privati. Il loro rispetto delle regole, l'attenzione e la cura che prestano nel lavoro sono una risorsa preziosa anche per le stazioni appaltanti.

Per questo, l'Autorità si è posta al fianco di chi ha promosso la nascita di reti e di associazioni fra di essi, volte non solo alla professionalizzazione, ma anche alla cultura della legalità, in nome della trasparenza e della sana concorrenza.

I contratti pubblici, veicolo di innovazione sociale

Attraverso strumenti di regolazione flessibile, come bandi tipo e linee guida, abbiamo voluto offrire supporto alle pubbliche amministrazioni e alle imprese e un significativo ausilio al mercato di riferimento.

Siamo, da tempo, profondamente convinti che, grazie alla normativa sugli appalti, si possano e si debbano perseguire significative trasformazioni sociali richieste dalla normativa europea: riqualificazione del lavoro, inclusione sociale, parità di genere e non discriminazione, sostenibilità ambientale.

Con questo spirito, ci siamo impegnati per la migliore implementazione della disciplina sulla parità generazionale e di genere nei contratti pubblici, che mira a garantire migliori prospettive occupazionali alle donne e ai giovani in settori del mercato altrimenti difficilmente accessibili.

Tuttavia, i dati confermano che quasi nel 60% degli appalti sopra i 40.000 euro e nel 44% di quelli sopra i 150.000 euro, le stazioni appaltanti non hanno inserito, nei bandi, le relative clausole. Se è stato saggio non prevedere vincoli troppo rigidi, che la maggioranza degli operatori non sarebbe stato in grado di rispettare nell'immediato, occorre avere la consapevolezza dell'esigenza di andare avanti in modo risoluto, al fine di assicurare il conseguimento effettivo di obiettivi tanto importanti per la crescita complessiva dell'Italia.

Allo scopo di garantire qualità e sostenibilità economica e sociale del lavoro nei contratti pubblici, soprattutto negli appalti di servizi caratterizzati da alta intensità di manodopera, Anac ha stipulato un Protocollo di intesa con le organizzazioni sindacali più rappresentative, che prevede azioni mirate e concrete, tra cui l'istituzione e la valorizzazione dell'Osservatorio permanente sugli appalti. Di fondamentale importanza, in tale ambito, è il fatto che il nuovo Codice preveda la doverosa applicazione, a tutti i lavoratori impiegati, anche in subappalto, delle medesime tutele previste dai contratti collettivi individuati inizialmente dalla stazione appaltante.

Nella stessa direzione vanno le nuove linee guida sugli affidamenti di servizi sociali, che mirano ad incentivare l'utilizzo di questi strumenti e a coordinarli con le disposizioni del Codice del Terzo Settore.

L'esigenza di mantenere sempre l'equilibrio contrattuale, oltre che la necessità di evitare che troppe gare andassero deserte, ha spinto l'Autorità ad intervenire a più riprese, anche mediante segnalazioni al Parlamento ed al Governo, per attivare meccanismi di revisione dei prezzi per compensare l'imprevedibile aumento dei costi di molti fattori produttivi, registratosi a seguito delle crisi pandemica e bellica. Ora che tali istituti sono stati inseriti nel nuovo Codice, occorrerà applicarli correttamente, anche nella direzione della diminuzione dei prezzi, laddove ve ne siano le condizioni.

Il supporto di Anac: pareri e precontenzioso

Gli enti committenti di tutti i livelli istituzionali, i RUP, come pure gli operatori economici sono, dunque, i principali interlocutori e i preziosi alleati di Anac, ai quali dedichiamo, quotidianamente, impegno ed energie.

Sono stati resi 237 pareri di precontenzioso, strumento che resta fondamentale per la riduzione del contenzioso giurisdizionale nel settore dei contratti pubblici, consentendo la risoluzione delle questioni insorte in tempi contenuti e senza oneri per le parti.

A questi si aggiungono i numerosi pareri resi in sede consultiva e quelli rilasciati ad ANAS S.p.A. per la definizione degli accordi bonari, che hanno consentito un notevole risparmio di risorse pubbliche, attraverso il riconoscimento di un importo di circa 11 milioni di euro, a fronte di riserve iscritte per circa 91 milioni di euro.

La vigilanza collaborativa a fianco delle stazioni appaltanti

Nell'ambito della vigilanza collaborativa – per gli affidamenti di maggior importanza e su richiesta delle stazioni appaltanti – esaminiamo i principali atti di gara e, nel giro di pochi giorni, forniamo specifici pareri, garantendo il rispetto delle regole e un sostanziale azzeramento del contenzioso: nel 2022 i pareri e le osservazioni rilasciati sono stati 177.

Anac ha voluto estendere tale forma di supporto collaborativo anche alla fase dell'esecuzione contrattuale, scelta confermata nel nuovo Codice.

Fra i tanti, ricordiamo il protocollo di vigilanza collaborativa con il Dipartimento per la Trasformazione digitale e con Difesa Servizi S.p.A. per la realizzazione, mediante partenariato pubblico privato, del polo strategico nazionale, infrastruttura prevista dal Pnrr con l'obiettivo di accelerare la transizione digitale.

PPP e concessioni: il nodo del trasferimento del rischio

Indagini rilevanti hanno riguardato anche l'utilizzo del partenariato pubblico privato, come pure le concessioni. Purtroppo, sempre più spesso, in questa tipologia di contratti rileviamo uno squilibrio nel rapporto tra il concedente pubblico e la parte privata, a danno del pubblico, sul quale finisce per essere trasferita la maggior parte dei rischi.

Notazioni analoghe sono state svolte con riferimento al recente decreto-legge che, sulla base di un progetto elaborato oltre dieci anni fa, ha riavviato l'iter di realizzazione del ponte tra Sicilia e Calabria. Sono stati, al riguardo, proposti alcuni interventi emendativi volti a rafforzare le garanzie della parte pubblica, non accolti, tuttavia, dal Governo in sede di conversione del decreto.

La vigilanza ordinaria e la collaborazione con Prefetture, Guardia di Finanza e Carabinieri

Di particolare rilievo anche l'attività ordinaria di vigilanza svolta da Anac nel corso del 2022, che ha portato all'apertura di circa 840 istruttorie su appalti di lavori e di circa 600 istruttorie su appalti di servizi e forniture.

In questo compito, l'Autorità è coadiuvata dalla Guardia di Finanza, grazie ad una pluriennale e fruttuosa collaborazione, oltre che, più recentemente, da un contingente dell'Arma dei Carabinieri, alle quali va il più sentito ringraziamento.

Un ringraziamento doveroso va, altresì, all'Amministrazione dell'Interno e alle Prefetture, con cui Anac collabora, oltre che per iniziative legate ai servizi per gli enti locali e al PON Legalità, anche con riferimento alle misure straordinarie di gestione delle imprese oggetto di indagine per fatti corruttivi, nonché nei casi di interdittive antimafia, consentendo la prosecuzione di contratti che altrimenti non potrebbero concludersi, con conseguente danno per il committente pubblico.

L'alta sorveglianza e l'attività dell'Unità Operativa Speciale

Insieme ai Commissari straordinari, con cui si è proficuamente interagito nell'esercizio dell'alta sorveglianza, affidata ai poteri monocratici del Presidente di Anac e con il supporto dell'Unità Operativa Speciale, sono state valutate 163 procedure e rilasciati 689 pareri, quasi due al giorno.

Il loro ausilio è stato fondamentale, oltre che in relazione ai già ricordati interventi post-sisma nell'Italia centrale e a quelli franosi ad Ischia, anche per la vigilanza sulle procedure di bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio e sulla realizzazione del Padiglione Italia per l'evento Expo Dubai.

Nel corso del 2022, attraverso il proprio contact center, Anac ha risposto a circa 500.000 richieste di supporto degli utenti (oltre 1.500 per giorno lavorativo) per il corretto utilizzo dei sistemi, anche quelli di nuova attivazione, come il fascicolo virtuale dell'operatore economico.

Ulteriori dati e informazioni si possono ricavare dalla ricca Relazione, alla quale si rinvia.

RINGRAZIAMENTI E CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Nell'avviarmi a concludere, consentitemi di ringraziare, in particolare, i colleghi del Consiglio, Consuelo del Balzo, Luca Forteleoni, Paolo Giacomazzo e Laura Valli, oltre che il Segretario Generale, Filippo Romano, insieme al suo predecessore Renato Catalano, per l'impegno, la passione e l'equilibrio con i quali hanno affrontato ogni passaggio del cammino compiuto insieme nell'ultimo anno.

Desidero ringraziare, oltre al Comitato dei Garanti, al Collegio dei Revisori e alla Camera arbitrale, i dirigenti, i funzionari e tutto il personale dell'Autorità, alla cui grande professionalità e quotidiana abnegazione si devono i risultati raggiunti.

Un ringraziamento anche alle tante istituzioni con le quali l'Autorità collabora costantemente per il raggiungimento dei suoi obiettivi.

Fra esse, in particolare, l'Avvocatura dello Stato, sempre al nostro fianco, non solo in sede di giudizio, le magistrature amministrativa, contabile e ordinaria e, in particolare, le diverse Procure, con le quali, nell'ambito dei rispettivi ruoli, manteniamo una collaborazione costante.

Ringrazio le altre Autorità indipendenti, con le quali si è creato uno strettissimo rapporto di condivisione e supporto reciproco, molto al di là delle attività per cui è normativamente previsto un coordinamento e che investe, invece, l'azione comune a difesa del valore dell'indipendenza di ciascuna delle istituzioni nelle quali siamo chiamati ad operare.

Ringrazio tutti gli altri: istituzioni, amministrazioni, enti, organizzazioni della società civile e singole persone, che a vario titolo hanno collaborato e collaborano con la nostra Autorità.

La corruzione, pur nelle sue molteplici forme e, a volte, sorprendenti sfaccettature, comporta sempre uno scambio nell'interesse di pochi e a danno di tutti.

Nell'ambito di tali negoziazioni occulte, dietro la cessione di un bene o di un favore, si cela la cessione della funzione, e quindi della persona, che così diventa merce. Il danno che ne deriva è inestimabile, per chi ne è vittima e per l'intera collettività.

Le politiche di prevenzione della corruzione riducono frodi, sprechi, prevaricazioni e ingiustizie; accrescono trasparenza, concorrenza, corretto utilizzo delle risorse e buona amministrazione.

La loro corretta applicazione, in modo mirato e selettivo, fa guadagnare efficienza e produce benefici economici diretti, più ingenti di tante manovre economiche. Senza pesare sul debito, crea capitale sociale, solidarietà e coesione, quindi valore pubblico, miglioramento della qualità della vita e del benessere collettivo.

In questo senso la prevenzione della corruzione è, e va difesa, come volano di crescita e sviluppo sostenibile.

Si tratta di un impegno, che naturalmente non può restare affidato a una singola Autorità e che si sostanzia, invece, nell'opera quotidiana e nella collaborazione reciproca fra tutte le istituzioni e le persone che al loro interno esercitano le loro responsabilità "con disciplina e onore", secondo i dettami della nostra Costituzione. Coinvolge necessariamente tutte le articolazioni della società civile e tutte le componenti sociali.

È, e deve essere, responsabilità comune e condivisa.

Nel momento in cui, giustamente, a livello internazionale si insiste per garantire tolleranza zero nei confronti della corruzione, non possiamo permetterci indecisioni, titubanze e, tanto meno, passi indietro.

Ne sarebbero compromesse, oltre che la crescita economica, la coesione sociale e la fiducia nelle nostre istituzioni, bene preziosissimo che, oggi più che mai, abbiamo tutti il dovere di preservare.



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Via Marco Minghetti 10, 00187 Roma www.anticorruzione.it



ANAC

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE
2022

Camera dei Deputati
Roma, 8 giugno 2023



ANAC | AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE **2022**

Presidente dell'Autorità
Giuseppe Busià

Componenti del Consiglio
Consuelo del Balzo
Luca Forteleoni
Paolo Giacomazzo
Laura Valli

Segretario Generale
Filippo Romano



SOMMARIO

Indice delle abbreviazioni	XII
----------------------------------	-----

ELEMENTI DI SINTESI

La prevenzione della corruzione ed il mercato dei contratti pubblici

1 Il ruolo di ANAC, nell'anno 2022, nel contesto interno ed internazionale	2
2 Le attività sul fronte della prevenzione della corruzione e della trasparenza	3
3 La partecipazione al processo di riforma del Codice dei contratti pubblici	5
4 Gli ulteriori contributi alla contrattualistica pubblica: la regolazione, la funzione consultiva, il precontenzioso	8
5 L'attività di vigilanza, anche collaborativa, sul mercato dei contratti pubblici	11
6 Il processo di riforma per la digitalizzazione dei contratti pubblici	13

PARTE PRIMA - IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

1 I rapporti con gli organi istituzionali, le relazioni con gli <i>stakeholders</i>	19
1 I rapporti dell'Autorità con le istituzioni e con la società civile	19
2 Gli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento	20
2.1 Partecipazione dei consorzi e dei raggruppamenti di operatori economici alle procedure di affidamento di contratti pubblici	20
2.1.1 Requisiti di partecipazione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi ordinari di operatori economici (atto di segnalazione n. 1 del 20 luglio 2022)	20
2.1.2 Il c.d. "cumulo alla rinfusa" nella prova dei requisiti per la partecipazione alle gare dei consorzi stabili (atto di segnalazione n. 2 del 20 luglio 2022)	22
2.2 Motivi di esclusione: grave illecito professionale, false informazioni, carenze nell'esecuzione e grave inadempimento (atto di segnalazione n. 3 del 27 luglio 2022)	23
2.3 Le concessioni dei beni demaniali (atto di segnalazione n. 4 del 6 settembre 2022)	24
3 Le audizioni sul decreto legislativo di riforma del Codice dei contratti pubblici	25
4 Il contributo sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021	29
5 Il contributo sul decreto legislativo di riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	32
6 Gli altri contributi ai lavori delle Commissioni parlamentari	34
6.1 Contributo al XX Comitato per la prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria	34
6.2 Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali, contributo sul sistema di gestione delle risorse idriche nella Regione Sicilia	35
6.3 Gli interventi di ANAC sulla decretazione emergenziale del 2022 conseguente alla crisi ucraina: monitoraggio e revisione dei prezzi	36

6.3.1	Osservazioni sul decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina"	36
6.3.2	Osservazioni sul decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, "Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina"	37
7	I protocolli d'intesa	38
8	Le iniziative per la diffusione della cultura della legalità	40
9	La partecipazione all'iniziativa <i>Open Government Partnership</i>	40
2	Le relazioni internazionali	42
1	La prevenzione della corruzione e l'integrità pubblica in ambito internazionale	42
2	Le attività e le collaborazioni in ambito europeo	42
3	Le reti sovranazionali di prevenzione della corruzione	43
4	La partecipazione alle iniziative di implementazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione	45
5	La collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e con il G20	46
6	Il dialogo con l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa sull'anticorruzione e il buon governo	46
7	Le altre iniziative internazionali per la prevenzione della corruzione e la valorizzazione delle buone pratiche	47
8	I rapporti bilaterali e i protocolli di collaborazione	47
9	Le iniziative di assistenza tecnica e di <i>capacity building</i> nell'anticorruzione e nella promozione dell'integrità	48

PARTE SECONDA - LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

3	La regolazione, la funzione consultiva, l'analisi dei dati	51
1	Il Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024	51
1.1	La Parte generale del PNA 2022-2024	52
1.1.1	Le misure anticorruzione a sostegno del valore pubblico	52
1.1.2	La fase della programmazione	53
1.1.3	La fase del monitoraggio	55
1.1.4	Il ruolo del RPCT	55
1.1.5	Le semplificazioni per le amministrazioni di ridotte dimensioni	56
1.1.6	Il divieto di <i>pantouflage</i>	57
1.2	La Parte speciale del PNA 2022-2024: i contratti pubblici	60
1.2.1	La disciplina del conflitto di interesse nei contratti pubblici	61
1.2.2	La trasparenza nei contratti pubblici e negli interventi del PNRR	63
1.2.3	Le gestioni commissariali previste dall'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019	65
2	L'attività di regolazione	67
3	L'attività consultiva	67
3.1	L'attività consultiva in materia di trasparenza	67
3.1.1	I titolari di incarichi politici	67
3.1.2	Il commissario liquidatore di unione di Comuni	68
3.1.3	Gli organi di governo di ente pubblico non economico	68
3.1.4	Le Commissioni di albo delle Federazioni di ordini professionali	69
3.1.5	Gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici	69
3.1.6	Ulteriori chiarimenti in materia di trasparenza	70



v

3.1.7	I chiarimenti sulle società quotate e società da queste partecipate, sugli enti privati in controllo pubblico e sugli enti di diritto privato e società meramente partecipate	70
3.2	L'attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione: la figura del RPCT	71
3.3	L'attività consultiva in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi	72
3.4	L'attività consultiva in materia di <i>pantouflage</i>	72
3.5	L'attività consultiva in materia di conflitto di interesse	73
4	La vigilanza collaborativa	74
5	Whistleblowing, la tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti	74
5.1	Il potere regolatorio di ANAC	75
5.2	Il potere di gestione delle segnalazioni di illeciti	75
5.2.1	L'analisi dei dati	75
5.2.2	La piattaforma informatica per la trasmissione delle segnalazioni	76
5.3	I poteri sanzionatori di ANAC	76
5.3.1	I procedimenti di accertamento dell'adozione di misure ritorsive	76
5.3.2	Il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'inerzia del RPCT dell'ente	78
5.3.3	Il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni	78
5.4	La direttiva (UE) 2019/1937 a tutela del <i>whistleblower</i> e la normativa nazionale di recepimento	79
5.4.1	Il Ruolo di ANAC nel processo di recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 e la nuova disciplina del <i>whistleblowing</i>	80
6	L'analisi dei dati	81
6.1	La Piattaforma unica della trasparenza	81
6.2	L'analisi dei dati acquisiti con la Piattaforma dei PTPCT	83
6.2.1	Il processo di gestione del rischio	85
6.2.2	La valutazione del rischio	86
6.2.3	Il monitoraggio	91
6.2.4	L'area di rischio dei contratti pubblici	95
6.2.5	Il coordinamento tra il PTPCT e gli altri strumenti di programmazione dell'ente	96
6.2.6	Le valutazioni dei RPCT sull'attuazione del PTPCT e sull'idoneità della strategia di prevenzione	97
6.2.7	Gli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio	99
6.2.8	Il RPCT e la struttura di supporto nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato	101
7	La misurazione dei rischi di corruzione	106
7.1	Il portale ANAC sulla misurazione dei rischi di corruzione	106
7.2	Gli obiettivi del progetto	110
7.3	L'approfondimento sul conflitto di interessi	110
4	L'attività di vigilanza per la prevenzione della corruzione e la tutela della trasparenza	121
1	Le modalità della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza; le segnalazioni della società civile	121
1.1	La vigilanza d'ufficio e le ispezioni su un campione di Comuni e relative società in house	122
1.2	La vigilanza su segnalazione	124
1.2.1	Gli esiti della vigilanza in materia di trasparenza	124
1.2.2	Gli esiti della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione	124
1.3	L'esercizio del potere sanzionatorio	125
1.3.1	Le sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione	125
1.3.2	Le sanzioni per l'omessa adozione dei PTPCT	126

2	Criticità e focus in materia di prevenzione della corruzione	127
2.1	I criteri di scelta del RPCT	127
2.1.1	L'incarico di RPCT conferito al Sindaco del Comune	127
2.1.2	L'incarico di RPCT conferito ai titolari di incarichi di amministrazione attiva	127
2.1.3	L'incarico di RPCT conferito a componente dell'OIV	127
2.2	L'area di rischio "contatti pubblici"	128
3	Criticità e focus in materia di trasparenza	128
3.1	La vigilanza degli OIV e la funzione di attestazione degli istituti scolastici	128
4	La vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi	130
4.1	L'inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro le pubbliche amministrazioni	131
4.1.1	La sospensione condizionale della pena	131
4.1.2	La decorrenza del periodo di inconferibilità	131
4.1.3	Il mancato adeguamento alle delibere di accertamento di ANAC	132
4.1.4	La sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti	132
4.2	L'inconferibilità di incarichi per pregressa attività professionale – criticità per gli enti locali di piccole dimensioni	133
4.3	La rilevanza del dato populativo: il vaglio della Corte Costituzionale	133
4.4	L'ipotesi di incompatibilità di alcuni incarichi presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	134
4.5	La vigilanza sulla violazione del divieto di <i>pantouflage</i>	134
4.5.1	La valutazione dell'elemento psicologico	135
4.5.2	L'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali: lettere di <i>endorsement</i> e delibere di approvazione del riparto di risorse destinate agli IRCCS	135
5	Il conflitto di interessi nell'affidamento degli appalti pubblici	136
5.1	La vigilanza sulla gestione dei conflitti di interesse	136
5.1.1	Il direttore dell'esecuzione del contratto ex dipendente dell'aggiudicatario	136
5.1.2	I legami di affinità e coniugio tra il RUP e soggetti esponenziali della società affidataria	137
5.1.3	La contestuale titolarità di incarichi politici e incarichi dirigenziali e i relativi obblighi dichiarativi	137
5.1.4	Il contestuale incarico di RPCT, incarico dirigenziale e docenza nei corsi di formazione oggetto dell'affidamento	138

PARTE TERZA - IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI: LA REGOLAZIONE, LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI, IL PRECONTENZIOSO E L'ARBITRATO

5	Il mercato dei contratti pubblici	141
1	Premessa	141
2	La domanda del mercato	141
3	Le modalità di scelta del contraente	147
4	Le tipologie di stazioni appaltanti	150
4.1	L'analisi della spesa in ambito regionale	154
6	L'attività di regolazione	158
1	La funzione di regolazione di ANAC alla luce del nuovo contesto normativo	158
2	L'aggiornamento del bando-tipo n. 1/2021	160

3	Le Linee guida	161
3.1	Le Linee guida n. 16 ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali.....	161
3.2	Le Linee guida n. 17: «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» e l'aggiornamento delle Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari.....	162
3.3	Le Linee guida n. 9: «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato».....	164
4	Gli altri atti di indirizzo	165
4.1	I comunicati con funzioni di indirizzo.....	165
4.2	Le delibere di regolazione.....	167
4.3	La revisione dei prezzi nei settori dei servizi e delle forniture.....	168
5	L'elaborazione dei prezzi di riferimento di beni e servizi	170
5.1	L'elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario, il servizio di lavanolo.....	170
5.2	L'indagine conoscitiva sui prezzi dei farmaci.....	172
5.3	L'indagine conoscitiva sui prezzi dei dispositivi medici.....	177
7	La qualificazione delle stazioni appaltanti	179
1	Le Linee guida per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza	179
1.1	Il protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione.....	179
1.2	La delibera ANAC n. 141 del 30 marzo 2022: prima fase di attuazione delle Linee guida.....	179
1.3	La consultazione pubblica degli <i>stakeholders</i>	181
1.4	La metodologia sperimentale per la valutazione dei requisiti.....	182
1.5	La delibera ANAC n. 441 del 28 settembre 2022: Linee guida di attuazione del sistema di qualificazione.....	184
1.6	L'Allegato II.4 del nuovo Codice dei contratti pubblici.....	185
2	L'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano a società in house	186
2.1	Gli esiti della gestione dell'elenco negli ultimi cinque anni.....	186
2.2	L'eliminazione dell'elenco disposta dal nuovo Codice dei contratti pubblici.....	187
8	I pareri di precontenzioso, l'attività consultiva e i pareri motivati di cui all'articolo 211 del d.lgs. n. 50/2016	189
1	L'istituto del precontenzioso, numeri e caratteristiche dei pareri emessi nell'anno 2022	189
2	Le principali questioni trattate nei procedimenti di precontenzioso	192
2.1	Il soccorso istruttorio.....	192
2.2	Il grave illecito professionale.....	196
2.3	I criteri di selezione degli operatori economici.....	199
2.4	L'istituto dell'avvalimento.....	201
2.5	L'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse nella disciplina in deroga introdotta dal "Decreto semplificazioni".....	203
2.6	Le gare su piattaforme telematiche.....	203
3	L'attività consultiva in materia di contratti pubblici	205
3.1	Compensazione dei prezzi dei materiali da costruzione.....	205
3.2	Gli appalti misti.....	206
3.3	Gli incentivi per le funzioni tecniche.....	207
3.4	L'appalto integrato.....	207

3.5	Le concessioni di costruzione e gestione.....	208
3.6	Gli organismi di diritto pubblico.....	209
3.7	Le variazioni contrattuali.....	209
4	La verifica preventiva sul contenzioso ANAS.....	211
5	L'azione in giudizio e i pareri motivati.....	211
5.1	I pareri motivati ai sensi dell'articolo 211, comma 1-ter, d.lgs. n. 50/2016.....	212
9	L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale.....	214
1	Le linee di tendenza dell'attività nell'anno 2022.....	214
2	I dati relativi all'arbitrato.....	214
3	La tenuta dell'albo e degli elenchi e la nomina degli arbitri e degli ausiliari del collegio.....	215
4	I compensi degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio.....	216
5	Il deposito dei lodi e la riscossione del contributo.....	217
6	Gli accordi bonari.....	217

PARTE QUARTA - L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

10	Le funzioni di vigilanza del Presidente di ANAC: l'alta sorveglianza sulle grandi opere e le misure straordinarie di gestione delle imprese.....	221
1	L'alta sorveglianza del Presidente sulle grandi opere.....	221
1.1	I dati di sintesi sull'attività svolta.....	221
1.2	Gli ambiti di maggiore rilevanza.....	222
1.2.1	La ricostruzione post-sisma dell'Italia Centrale.....	222
1.2.2	Le verifiche sull'accordo quadro per la ricostruzione delle scuole.....	226
1.3	La manifestazione fieristica di Expo Dubai 2020.....	227
1.4	La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio.....	227
2	Le misure straordinarie di gestione delle imprese.....	230
2.1	Le misure straordinarie sui contratti pubblici: gli orientamenti di ANAC.....	230
2.2	L'approccio collaborativo al <i>self cleaning</i> : verso un modello di vigilanza partecipata.....	230
2.3	La disciplina del procedimento finalizzato all'esercizio del potere di proposta.....	231
11	La vigilanza collaborativa, la vigilanza speciale, la vigilanza sulle concessioni e sul partenariato pubblico privato.....	233
1	La vigilanza collaborativa.....	233
1.1	Il nuovo Regolamento sull'attività di vigilanza collaborativa.....	233
1.2	L'attività svolta nel 2022.....	233
1.2.1	L'ausilio ai Commissari straordinari per la realizzazione delle opere prioritarie di cui al decreto-legge "Sblocca cantieri".....	234
1.2.2	Il supporto per i contratti complessi di servizi di Information Technology.....	235
1.3	Il protocollo per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma.....	236
2	L'attività di vigilanza speciale.....	237
2.1	Il sistema di alert nella BDNCP per le verifiche anti-mafia.....	238
3	L'attività di vigilanza sulle concessioni e sul partenariato pubblico privato.....	239
3.1	La concessione dei lavori di ampliamento dell'isola di Tresse.....	239
3.2	Le delibere dei Comuni di Sarnano e di Montefortino sulle proposte di finanza di progetto per la ripresa dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016.....	239

3.3	L'obbligo di esternalizzazione del concessionario Autostrade per l'Italia S.p.A.....	240
3.4	Gli affidamenti diretti effettuati dalla società concessionaria della gestione dell'aeroporto di Catania.....	240
3.5	L'affidamento mediante <i>project financing</i> del servizio di assistenza dei passeggeri nella stazione marittima del porto di Ravenna.....	241
3.6	La gestione della R.S.A./R.P. "Casa Serena" nel Comune di Sanremo.....	241
4	La vigilanza sulle società in house e sulle partecipate	242
4.1	L'attività ispettiva nel settore del servizio idrico integrato.....	242
4.2	Il servizio di noleggio dei veicoli per la raccolta domiciliare nel Comune di Aprilia.....	242
5	L'attività di vigilanza sulle Centrali di committenza	243
5.1	La gara centralizzata per le aziende del Servizio sanitario regionale della Regione Sicilia per il servizio di vigilanza armata.....	243
6	La vigilanza nel settore dei servizi pubblici locali	244
6.1	L'attività ispettiva nel settore del trasporto pubblico locale.....	244
6.2	L'attività di vigilanza nel settore del trasporto e del trattamento del percolato di discarica.....	244
6.3	L'attività di vigilanza nel settore della raccolta, trasporto, recupero e conferimento dei rifiuti urbani.....	245
12	L'attività di vigilanza sui lavori pubblici	246
1	Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di lavori pubblici	246
1.1	L'accordo quadro: ambito e limiti applicativi.....	246
1.2	L'affidamento diretto, l'artificioso frazionamento e il rispetto del principio di rotazione.....	248
1.2.1	Comune di Tuscania – affidamento di appalti di lavori pubblici nel periodo 2019 – 2021.....	249
1.2.2	Comune di Desio - procedure di affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura nel periodo 2018 - 2021.....	249
1.2.3	Comune di Capri – procedure di affidamento di lavori pubblici nel periodo 2018-2020.....	250
1.3	L'applicazione del regime derogatorio disposto dal decreto-legge n. 76/2020, per ragioni di estrema urgenza derivanti dalla pandemia del Covid-19.....	250
1.3.1	Università degli Studi di Messina - affidamenti diretti di forniture e lavori per l'efficientamento energetico dell'Ateneo, per attività di restauro e riqualificazione, per lavori su due plessi dell'Università.....	251
1.4	L'applicazione della normativa emergenziale in tema di revisione dei prezzi.....	251
1.4.1	Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna - Procedura aperta per la progettazione relativa all'intervento di completamento della circonvallazione di Olbia.....	252
1.4.2	Comune di Agrigento - Opere di ristrutturazione ed automazione per l'ottimizzazione della rete idrica.....	253
1.5	I concorsi di idee e i concorsi di progettazione.....	253
1.5.1	Comune di Fratta Polesine - Concorso di idee per la riqualificazione di alcune aree pubbliche della Città.....	253
1.5.2	Centrale Unica di Committenza Sele Picentini per conto del Comune di Battipaglia - Concorso per il progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo all'intervento "social-art-foodhub digitale Battipaglia".....	254
1.6	Le carenze progettuali emerse in sede di indizione delle procedure.....	254
1.6.1	Comune di Lampedusa e Linosa - appalto integrato per i lavori di riconfigurazione del complesso scolastico esistente.....	255
1.6.2	Comune di Ascea – Progettazione del "Molo di approdo del Parco Elea-Velia".....	256
1.7	Altre istruttorie di particolare rilevanza.....	257
1.7.1	Asmel Consortile Soc. Cons. a.r.l.- difetto di qualificazione quale centrale di committenza.....	257

x | 

1.7.2	Comune di Calascio - PNRR Bando Borghi della Regione Abruzzo, progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di un borgo a rischio di abbandono e abbandonato	257
1.7.3	Città di Salsomaggiore Terme per conto del Comune di Fidenza - procedura aperta per l'affidamento dei lavori di riqualificazione del Polo sportivo Ballotta	258
2	Le criticità nella fase esecutiva degli appalti di lavori pubblici	258
2.1	L'appalto integrato - Le varianti in corso d'opera riconducibili a carenze progettuali	259
2.1.1	Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale - lavori di realizzazione della viabilità retro-portuale e nuovi varchi doganali nel porto di Vado Ligure	259
2.1.2	Regione Marche - progettazione esecutiva e lavori di realizzazione del nuovo ospedale di Fermo in località San Claudio di Campiglione	260
2.1.3	Comune di Porpetto e San Giorgio di Nogaro - progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione della strada "Variante S.P. 80"	260
2.2	Altre istruttorie con criticità nella fase esecutiva	261
2.2.1	Consorzio di Irrigazione e Bonifica di Novara - presunte irregolarità nell'adozione del regolamento per i servizi di collaudatore e commissario di gara	261
2.2.2	Heratech S.r.l. - Lavori di adeguamento del depuratore di Savignano sul Rubicone	261
13	L'attività di vigilanza sui contratti di servizi e forniture	263
1	Premessa	263
2	Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di servizi e forniture	263
2.1	L'affidamento dei servizi legali	263
2.2	Le proroghe e i rinnovi dei contratti pubblici	265
2.3	La suddivisione in lotti	267
3	La carenza dei controlli nella fase esecutiva degli appalti di servizi	268
4	Altre istruttorie di particolare rilevanza	269
4.1	Azienda ospedaliera universitaria policlinico Paolo Giaccone di Palermo - servizio di trasporto mediante autoambulanze	269
4.2	IPAV- Istituzioni Pubbliche di Assistenza Veneziane - contratto di locazione del complesso immobiliare facente parte dell'ex convento delle Zitelle, sull'isola della Giudecca	270
4.3	Comune di Maglie - servizio di refezione scolastica per gli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria	271
14	L'attività di vigilanza e sanzionatoria nei confronti delle SOA e degli operatori economici, la gestione del Casellario informatico	272
1	Gli istituti di premialità nelle procedure di gara: il rating di legalità e il rating d'impresa	272
1.1	Il rating di legalità	272
1.2	Il rating d'impresa	273
2	La vigilanza sulle SOA	274
2.1	I controlli periodici sulla struttura organizzativa delle SOA e la vigilanza su segnalazione	274
2.2	I requisiti di autorizzazione: l'adeguamento del massimale assicurativo per l'esercizio dell'attività di attestazione	275
3	La vigilanza sulle attestazioni di qualificazione rilasciate agli operatori economici	276
3.1	I procedimenti di accertamento delle false dichiarazioni rilasciate dagli operatori economici	276
3.2	Il monitoraggio sui requisiti di qualificazione e sulle operazioni aziendali	277
3.3	Il monitoraggio sulle attestazioni di qualificazione rilasciate in deroga alla disciplina ordinaria	277

4	Questioni di carattere generale sui requisiti di qualificazione	278
4.1	La derogabilità del requisito del patrimonio netto	278
4.2	I requisiti di qualificazione nella categoria specialistica OS-35	280
4.3	L'attestazione di qualificazione conseguita con l'apporto del direttore tecnico	281
4.4	Gli effetti dell'entrata in vigore del "Codice della crisi d'impresa"	282
5	L'analisi dei dati relativi alle imprese qualificate	284
6	L'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento di contratti pubblici	286
6.1	L'esclusione dalle gare per violazioni fiscali non definitivamente accertate	289
7	La gestione del Casellario informatico	291
7.1	Le annotazioni a carattere interdittivo	291
7.1.1	Le annotazioni interdittive antimafia, i commissariamenti ex art. 32 del decreto-legge n. 90/2014 e il controllo giudiziario delle aziende	292
7.1.2	Le annotazioni interdittive per violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori	293
7.2	Le annotazioni a carattere non interdittivo	293

PARTE QUINTA - PROFILI ORGANIZZATIVI

15	Trasformazione digitale, prevenzione della corruzione e organizzazione di ANAC	299
1	L'evoluzione digitale di ANAC	299
1.1	L'applicativo <i>web</i> per la trasmissione delle segnalazioni	299
1.2	Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti: " <i>Processo Standard</i> "	300
1.3	Il sistema informatizzato per il controllo di gestione	300
2	I punti di contatto dell'Autorità	301
2.1	Il sito <i>web</i> istituzionale e i <i>social media</i>	301
2.2	Le interazioni con il <i>Contact Center</i>	302
3	Le misure per la prevenzione della corruzione e la trasparenza	303
3.1	Le misure di prevenzione della corruzione	303
3.2	Le misure di trasparenza	303
4	La struttura organizzativa e il reclutamento delle risorse umane	304
4.1	L'assetto organizzativo	304
4.2	L'ampliamento della pianta organica e le procedure di assunzione	306

INDICE DELLE ABBREVIAZIONI

ACWG	Anti Corruption Working Group
AdA	Autorità di Audit
AdC	Autorità di Certificazione
AdG	Autorità di Gestione
AdSP	Autorità di Sistema Portuale
AEEGSI	Autorità per l'Energia elettrica, il gas e il sistema idrico
AGCM	Autorità garante della concorrenza e del mercato
AGCOM	Autorità per le garanzie nelle comunicazioni
AGEA	Agenzia per le erogazioni in agricoltura
Agenas	Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali
AGID	Agenzia per l'Italia digitale
ANAC	Autorità Nazionale Anticorruzione
ANM	Associazione Nazionale Magistrati
AO	Azienda ospedaliera
ARO	Ambito di raccolta ottimale
ARERA	Autorità di regolazione per Energia Reti e Ambiente
ARPAC	Agenzia regionale protezione ambientale Campania
ART	Autorità di Regolazione dei Trasporti
ASL	Azienda sanitaria locale
ASP	Azienda pubblica di servizi alla persona
ATI	Associazione temporanea di imprese
ATO	Ambito territoriale ottimale
AUSA	Anagrafe unica delle stazioni appaltanti
AVCP	Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori servizi e forniture
BDNCP	Banca dati nazionale dei contratti pubblici
CAM	Criteri ambientali minimi
CIG	Codice identificativo di gara
CIS	Contratti Istituzionali di sviluppo
CGSSE	Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
CIVIT	Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità nelle pubbliche amministrazioni
CONSOB	Commissione nazionale per le società e la Borsa
COVIP	Commissione di vigilanza sui fondo pensione
C.PA	Codice del processo amministrativo
CPV	Common procurement vocabulary
CTU	Consulente tecnico d'ufficio
CSG	Commissario Straordinario del Governo

CUC	Centrale unica di committenza
CUP	Codice unico di progetto
DDA	Direzione distrettuale antimafia
DNA	Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo
del.	Delibera
det.	Determinazione
DFP	Dipartimento della funzione pubblica
d.l.	Decreto legge
d.lgs.	Decreto legislativo
d.m.	Decreto ministeriale
DNA	Direzione Nazionale Antimafia
DOCFA	Documenti Catasto fabbricati
DPC	Dipartimento della Protezione Civile
dPCM	Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
d.P.R.	Decreto del Presidente della Repubblica
e-SENS	Electronic Simple European Networked Services
FOIA	Freedom of Information Act
FORSU	Frazione Organica del Rifiuto Solido Urbano
GdF	Guardia di finanza
GdL	Gruppo di lavoro
GPDP	Garante per la protezione dei dati personali
GRECO	Groupe d'Etats contre la Corruption
INAIL	Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali
IGRUE	Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
ISTAT	Istituto nazionale di statistica
l.	Legge
l.r.	Legge regionale
MATTM	Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare
MEF	Ministero dell'economia e delle finanze
MIBACT	Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo
MIPAAFT	Ministero delle Politiche Agricole alimentari e Forestali
MISA	Ministero della salute
MISE	Ministero dello sviluppo economico
MIT	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
MIUR	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca
NV	Nucleo di valutazione
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economici
ODV	Organismo di vigilanza
OE	Operatori economici
OG	Categoria (opera) generale
OGP	L'Open Government Partnership
OIV	Organismo indipendente di valutazione
OLAF	Ufficio europeo per la Lotta Antifrode
ONLUS	Organizzazione non lucrativa di utilità sociale
OS	Categoria (opera) speciale

PA	Pubblica amministrazione
PMI	Piccole e medie imprese
PNA	Piano Nazionale Anticorruzione
PPP	Partenariato pubblico-privato
PTPC	Piano triennale per la prevenzione della corruzione
RASA	Responsabile dell'Anagrafe delle Stazioni Appaltanti
RFI	Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.
RGS	Ragioneria generale dello Stato
RPCT	Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza
RPD	Responsabile della protezione dei dati
RT	Responsabile della trasparenza
RTI	Raggruppamento temporaneo di imprese
RUP	Responsabile unico del procedimento
S.I.Fi.P	Servizi ispettivi di finanza pubblica
SA	Stazione appaltante
SAL	Stato avanzamento lavori
S.I.I.	Servizio idrico integrato
SIMOG	Sistema informativo monitoraggio gare
SIOS	Categorie (opere) superspecialistiche
SISTAN	Sistema statistico nazionale
SNA	Scuola Nazionale dell'Amministrazione
SOA	Società organismo di attestazione
SRR	Servizio di gestione rifiuti
SSN	Sistema sanitario nazionale
TAR	Tribunale amministrativo regionale
TI	Transparency International
TI-It	Transparency International-Italia
UE	Unione europea
UNCAC	United Nations Convention against Corruption
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UOS	Unità Operativa Speciale
UPD	Ufficio provvedimenti disciplinari
VIR	Verifica di impatto della regolazione

PAGINA BIANCA



Elementi di sintesi



LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE ED IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. IL RUOLO DI ANAC, NELL'ANNO 2022, NEL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

Fin dalla sua istituzione, la dimensione nella quale si è dispiegato l'intervento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione non è stata solo quella nazionale, ove sono state messe in campo tutte le iniziative atte alla prevenzione e al contrasto dei fenomeni corruttivi, ma significativo è stato anche il ruolo svolto in ambito internazionale, con la partecipazione alle iniziative e ai progetti di istituzioni statali e sovranazionali, nonché la promozione di specifiche azioni volte alla diffusione dell'integrità pubblica.

Come avremo modo di illustrare più diffusamente nel Capitolo 2, dedicato alle relazioni internazionali, anche nel corso dell'anno 2022, l'attività di ANAC su questo fronte è stata particolarmente intensa, a dimostrazione della rilevanza del suo ruolo, ma anche della necessità di una regolamentazione comune a livello sovranazionale e, più nello specifico, europeo.

Nel campo della prevenzione della corruzione, infatti, le normative nazionali si mostrano sempre più indirizzate a convergere verso rimedi comuni, facendo esperienza delle buone prassi acquisite dallo scambio di informazioni e competenze con gli altri Paesi, pur nella consapevolezza della necessità di mantenere spazi di autonomia che consentano lo sviluppo di soluzioni specifiche e innovative.

In questo contesto, oltre alla collaborazione con le istituzioni europee nel settore della prevenzione della corruzione e in quello dei contratti pubblici, alla partecipazione alle reti internazionali che si occupano di integrità, trasparenza e anticorruzione e alle principali iniziative di cooperazione nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), dei programmi dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD) e delle attività dell'*Anti-Corruption Working Group* del G20, l'Autorità nel 2022 si è distinta per aver preso parte attivamente alla rete europea *Network of Eu-*

ropean Integrity and Whistleblowing Authorities (NEIWA) e a quella internazionale *Network for Integrity*.

La rete NEIWA, costituita nel 2019 all'Aia, è attualmente composta da 29 autorità statali europee che, - secondo quanto indicato nella direttiva (UE) 2019/1937 sulla tutela dei *whistleblowers*¹, recepita definitivamente dall'Italia nel marzo scorso - promuovono e salvaguardano l'integrità pubblica nei Paesi di appartenenza, con specifico riferimento alla gestione delle segnalazioni e alla protezione dei segnalanti dai comportamenti ritorsivi.

L'Autorità non solo ha partecipato a tutte le iniziative della rete contribuendo alla circolazione delle informazioni e delle esperienze dei Paesi aderenti nella fase di recepimento della suddetta direttiva, ma ha avuto un ruolo attivo nello svolgimento dei lavori della rete, ospitando presso la sua sede, nel marzo 2023, l'ottava assemblea del network, in seno alla quale è stata approvata la costituzione della rete ed eletta la sua governance, affidando la presidenza ad ANAC e la vicepresidenza al *Whistleblower protection office* slovacco.

Con la dichiarazione di Roma, la rete ha invitato i soggetti coinvolti nel processo di attuazione della direttiva del 2019 ad assicurare al segnalante un effettivo sostegno - legale, psicologico e finanziario - e a prevedere uno specifico divieto di ritorsioni, garantito da sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, ampliando il campo di applicazione dello spirito della direttiva nel diritto nazionale.

L'Autorità è orgogliosa di aver ospitato l'assemblea di NEIWA, nella consapevolezza dell'importanza di valorizzare e tutelare la figura del *whistleblower*, elemento fondamentale nell'emersione dei fenomeni corruttivi e nella realizzazione del bene della collettività, e di essersi vista riconosciuta la rilevanza del lavoro fin qui svolto in materia con l'attribuzione della presidenza della rete.

1 Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.



Ancora più recentemente l'Autorità ha ottenuto un ulteriore riconoscimento dell'importanza del ruolo svolto nella lotta alla corruzione e nella diffusione dei valori di integrità, quali etica, responsabilità e tracciabilità delle decisioni e dell'utilizzo di fondi pubblici.

Agli inizi del mese di maggio 2023 le è stata, infatti, attribuita la vicepresidenza del *Network for Integrity*, la rete globale per l'integrità, che riunisce le istituzioni di 19 Paesi appartenenti a quattro continenti e promuove l'integrità, facilitando lo scambio di informazioni e buone pratiche tra i suoi membri, chiamati a condividere l'esperienza maturata nel settore.

Con più specifico riferimento all'istituto del *whistleblowing*, si osserva inoltre che la relativa disciplina è stata interessata, nella seconda parte dell'anno 2022 e nei primi mesi del 2023, dal recepimento nel nostro Paese della direttiva (UE) 2019/1937, avente appunto ad oggetto la protezione delle persone che segnalano violazioni di legge, avvenuto con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24².

Rinviando alla trattazione dell'istituto e dell'attività di ANAC in materia, che viene svolta nel Capitolo 3 della Relazione, giova in questa sede rammentare che il decreto ribadisce e rafforza il ruolo dell'Autorità nella tutela del dipendente che segnala illeciti, che vede in questo modo riconosciuta l'importanza dell'attività svolta non solo sul fronte interno ma anche in quello sovranazionale, laddove le viene espressamente riconosciuto il ruolo di interlocutore con l'Unione europea, alla cui Commissione ANAC è chiamata a trasmettere annualmente un resoconto delle funzioni esercitate in materia e dei relativi esiti.

L'Autorità coglie l'occasione per ribadire il proprio apprezzamento per le novità introdotte e la piena attuazione della normativa sovranazionale che si è voluta garantire attraverso l'approvazione del testo di legge in esame, alla cui stesura ha partecipato attivamente, apportando il

proprio bagaglio di esperienza applicativa dell'istituto e i suggerimenti derivanti dalle criticità rilevate nell'esercizio delle sue competenze.

Il medesimo contributo è stato garantito, nello scorso anno, non solo con la consueta attività di segnalazione, ma soprattutto con numerosi interventi durante l'iter di approvazione dei principali provvedimenti normativi in attuazione delle riforme previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, PNRR, a cui ANAC ha preso parte attiva. Ci si riferisce, in primo luogo, alla riforma della disciplina dei contratti pubblici, culminata con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36³, di cui si parla nel paragrafo 3 di questa introduzione e che viene diffusamente descritta nel Capitolo 1.

Tra le riforme che hanno riguardato le materie di interesse dell'Autorità si pongono, inoltre, il Piano Integrato di Attività e Organizzazione della pubblica amministrazione (PIAO), introdotto con il decreto-legge n. 80/2021⁴, alla cui attuazione normativa l'Autorità ha offerto il proprio apporto sia con le osservazioni svolte in sede di stesura dei decreti attuativi, che con le indicazioni fornite nel Piano Nazionale Anticorruzione, PNA 2022-2024 (si rimanda, in proposito, al Capitolo 3), nonché gli interventi normativi in materia di concorrenza e disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, trattati nel Capitolo 1.

L'Autorità ha, infatti, investito molto anche nel rafforzamento delle relazioni istituzionali interne, ponendosi come interlocutore diretto e qualificato degli organi di governo e legislativi, certa dell'efficacia della sua azione e della validità dei suggerimenti che è in grado di offrire nelle materie di sua competenza, affinché gli interventi normativi si facciano sempre più adeguati al raggiungimento degli obiettivi di prevenzione della corruzione e di diffusione della cultura della legalità.

2. LE ATTIVITÀ SUL FRONTE DELLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DELLA TRASPARENZA

Il processo di riforma avviato in attuazione degli obiettivi posti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha inciso profondamente sulla materia dei contratti pub-

blici, ma ha avuto importanti ricadute anche nell'ambito della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ove si è inteso far sì che le esigenze semplificatorie e ac-

2 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", adottato in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021".

3 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

4 Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.



celeratorie, sorte in risposta alla crisi economica causata dall'emergenza sanitaria e dagli eventi bellici che hanno interessato l'Est Europa, non vanificassero gli sforzi di rendere conoscibile e verificabile l'azione della pubblica amministrazione e l'utilizzo delle risorse pubbliche.

In questo contesto si è collocata l'attività di ANAC sul fronte della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nell'ambito della quale, all'inizio del corrente anno, è stato approvato il Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024 (PNA 2022-2024)⁵.

Le amministrazioni sono state, infatti, chiamate a dare attuazione alla riforma introdotta dal decreto-legge n. 80/2021, che ha previsto il PIAO, di cui la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza è parte integrante, e si trovano, al contempo, ad affrontare le sfide connesse alla realizzazione del PNRR.

Tali riforme hanno avuto importanti ricadute in termini di predisposizione degli strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Obiettivo principale del legislatore è stato, infatti, quello di garantire il miglior utilizzo delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni (umane, finanziarie e strumentali), perseguendo con rapidità gli obiettivi posti con il PNRR e razionalizzando l'azione amministrativa, in un'ottica di massima semplificazione e, al contempo, di miglioramento della sua efficacia.

Tenuto conto dell'ingente flusso di denaro a disposizione, da una parte, e delle deroghe alla legislazione ordinaria, introdotte per esigenze di celerità della realizzazione di molti interventi, dall'altra, l'Autorità ha ritenuto necessario ribadire chiaramente che è fondamentale ed indispensabile programmare e attuare efficaci presidi di prevenzione della corruzione.

Il PNA 2022-2024, i cui contenuti sono dettagliatamente esaminati nel Capitolo 3, è stato, quindi, elaborato come atto di regolazione a supporto delle attività che le amministrazioni e gli enti pubblici devono realizzare, nella consapevolezza che sia indispensabile evitare che i risultati attesi con l'attuazione del PNRR siano vanificati da eventi corruttivi e nella direzione di rafforzare la programmazione di efficaci presidi di prevenzione della corruzione. Ciò, tuttavia, senza incidere sullo sforzo perseguito dal legislatore di semplificare e velocizzare le procedure amministrative e di ridurre gli oneri amministrativi.

In particolare, la Parte generale del PNA ed i relativi allegati intendono sostenere le amministrazioni pubbliche nella pianificazione e nel monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con particolare riguardo ai compiti del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), tenendo conto dell'introduzione del PIAO e semplificando le attività per gli enti di minori dimensioni. L'Autorità è altresì tornata ad affrontare le criticità relative all'applicazione del divieto previsto dall'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001 (c.d. *pantouflage*).

La Parte speciale del PNA ed i relativi allegati sono, invece, dedicati ai contratti pubblici, al fine di fornire indicazioni specifiche in merito all'applicazione dei vari istituti di prevenzione della corruzione previsti per tale delicata materia, con particolare riferimento alla disciplina derogatoria introdotta dal legislatore per semplificare e velocizzare gli affidamenti, alla gestione dei conflitti di interessi nella materia dei contratti pubblici, alla trasparenza delle procedure, alle gestioni commissariali.

Un altro significativo traguardo raggiunto nell'anno 2022 è stato quello della messa a disposizione, sul sito web istituzionale di ANAC, della sezione "*Misura la corruzione*", ove sono stati elaborati un insieme di indicatori scientifici potenzialmente in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio.

Tali indicatori costituiscono il frutto del progetto "*Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "*Governance e Capacità istituzionale 2014-2020*", nel quale l'Autorità è stata impegnata per diversi anni.

L'iniziativa migliora la disponibilità e la possibilità di utilizzare dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione e, più in dettaglio, contribuisce ad aumentare l'offerta di statistiche territoriali e a sviluppare una metodologia di riferimento per la misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale da condividere in ambito europeo.

Obiettivo del suddetto progetto è stato, infatti, quello di compiere un passo ulteriore rispetto alle misurazioni statistiche di corruzione solitamente disponibili, basate unicamente sulla percezione del fenomeno e calcolate ad un livello di aggregazione troppo elevato per potere aiutare la definizione di politiche di prevenzione a livello territoriale o settoriale.

5 Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024, approvato con delibera del Consiglio di ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023.



L'Autorità ha, invece, individuato e reso disponibile una serie di indicatori, che sono meglio descritti nel Capitolo 3, sulla base dei quali è possibile quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a livello territoriale, utilizzando le informazioni contenute nelle varie banche dati disponibili.

Il risultato è particolarmente significativo, laddove consente di individuare in maniera scientifica il rischio di tali eventi e, di conseguenza, mettere in campo i più efficaci sistemi di prevenzione della corruzione e di contrasto all'illegalità, oltre che promuovere la trasparenza nell'azione della pubblica amministrazione.

Come vedremo, inoltre, nell'ambito del progetto in esame è stata anche realizzata una metodologia sperimentale per l'identificazione degli interessi economici e dei legami significativi delle persone fisiche operanti nella pubblica amministrazione, volta alla qualificazione di situazioni di rischio in termini di potenziali conflitti di interessi, quali indicatori di fenomeni propriamente corruttivi.

Infine, nel corso dell'anno 2022, è stata avviata l'implementazione degli strumenti informatici per la realizzazione della Piattaforma unica della trasparenza amministrativa, che l'Autorità si è posta come obiettivo strategico, pur in assenza di un adeguato supporto normativo che abbia indicato specifici obblighi di inserimento dei dati a carico dei soggetti interessati, nonché l'assegnazione di specifiche risorse per la sua implementazione.

Gli unici riferimenti normativi vigenti sono, infatti, quelli di cui all'articolo 31, commi 3 e 4, del decreto legislativo

n. 201/2022⁶, e agli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del decreto legislativo n. 36/2023, che, tuttavia, non risultano soddisfacenti dal punto di vista di una sua completa regolamentazione.

Nonostante ciò, già dal 2021, ANAC ha previsto un sistema centralizzato di raccolta di dati e documenti idoneo alla semplificazione degli oneri informativi e della fruizione dei dati stessi, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.

Nel corso del 2022, più nello specifico, l'Autorità ha mosso passi ulteriori verso il raggiungimento di tale obiettivo, analizzando le questioni giuridiche sottese alla necessità di coordinare l'istituzione Piattaforma con gli obblighi previsti dal d.lgs. n. 33/2013⁷, che stabilisce un sistema decentrato di pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale di ogni amministrazione; ai possibili riflessi sotto il profilo del trattamento dei dati personali eventualmente inseriti nella Piattaforma; alle modalità per garantire l'interoperabilità tra la stessa e le banche dati esistenti.

Sono stati, altresì, definiti schemi di pubblicazione omogenei, ossia uno standard uniforme per la natura e il formato delle informazioni da pubblicare ai sensi del citato decreto, nonché pianificate le soluzioni tecnico/organizzative necessarie al funzionamento della Piattaforma, secondo quanto meglio illustrato nel Capitolo 3 della presente Relazione.

3. LA PARTECIPAZIONE AL PROCESSO DI RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

La riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni⁸ rappresenta un fondamentale pilastro nel complesso disegno riformatore previsto dal PNRR – con particolare riferimento alla Missione 1 Componente 1 "Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA" – su cui si basa il corretto funzionamento di un settore cruciale per la crescita economica del Paese e per l'introduzione di una nuova cultura amministrativa.

La riforma, volta al riordino organico e complessivo della normativa di settore, in coerenza con il percorso già tracciato da precedenti interventi legislativi, come il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77⁹, persegue obiettivi di semplificazione, digitalizzazione e trasparenza, tra i quali la riduzione della frammentazione delle stazioni appaltanti attraverso il sistema di qualificazione, la definizione di modalità digitali di espletamento delle procedure di acquisto, assicurando l'interoperabilità e l'interconnettività

6 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

7 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

8 Il progetto di riforma è stato avviato con la legge 21 giugno 2022, n. 78, "Delega al Governo in materia di contratti pubblici", attuata con il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 ("Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici").

9 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.



tra le banche dati, nonché la certezza dei tempi relativi alle procedure di gara e l'alleggerimento degli oneri a carico dei soggetti partecipanti alle procedure medesime.

Come meglio descritto nel Capitolo 1, in considerazione del suo diretto coinvolgimento nel settore dei contratti pubblici e della complessità della relativa disciplina, ANAC ha ritenuto doveroso accompagnare il processo di riforma, fin dalla sua fase iniziale, collaborando costantemente con gli organi istituzionali preposti, *in primis* con la Commissione speciale costituita presso il Consiglio di Stato incaricata della stesura dello schema di decreto legislativo; in particolare è stata frutto di uno sforzo congiunto la complessa regolamentazione del processo di digitalizzazione, come meglio descritto nel paragrafo 6 di questa parte.

La collaborazione si è svolta anche nell'ambito dei tavoli ministeriali che hanno rielaborato lo *Schema preliminare di Codice dei contratti pubblici* ed, infine, in sede di dibattito parlamentare, con un organico documento di *"Osservazioni di ANAC in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 19 "Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici"*, inviato alle competenti Commissioni di Camera e Senato in occasione delle audizioni del Presidente del 26 gennaio e del 1 febbraio 2023.

In merito agli esiti complessivi della riforma, ANAC ha espresso un convinto apprezzamento per il lavoro svolto da tutti gli organi istituzionali coinvolti e per gli obiettivi perseguiti di semplificazione procedurale, prevista dal nuovo codice, con particolare riferimento al traguardo della trasformazione digitale dell'intero ciclo di vita dei contratti, attraverso lo strumento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), in coerenza con gli obiettivi di dematerializzazione dei processi ed altresì come efficace presidio di trasparenza e di prevenzione della corruzione.

Pur nella piena condivisione del predetto obiettivo di semplificazione procedurale, l'Autorità ha ritenuto opportuno, nei suoi diversi interventi, richiamare l'attenzione del legislatore nazionale sull'esigenza di coniugare semplificazione e celerità con legalità e trasparenza, cogliendo la sfida della riforma normativa come importante occasione per potenziare la cultura della buona amministrazione e per pervenire ad un mercato realmente concorrenziale, governato da regole certe e chiare e sgombro da privilegi e zone d'ombra.

In tale prospettiva ANAC, con riferimento allo schema di decreto trasmesso dal Governo alle Camere, ha inteso segnalare al legislatore alcuni profili della nuova disciplina ritenuti di primario rilievo, formulando al riguardo puntuali osservazioni e proposte emendative.

Un primo rilevante profilo sul quale l'Autorità ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione è rappresentato dall'innalzamento delle soglie massime per l'affidamento diretto dei contratti pubblici e per il ricorso alla procedura negoziata senza bando. Con particolare riferimento agli affidamenti diretti di servizi e forniture, l'Autorità, nell'evidenziare come la soglia di 140.000 euro prevista dalla nuova normativa sia idonea ad assorbire la maggior parte degli acquisti posti in essere soprattutto dai piccoli Comuni, ha espresso preoccupazione al riguardo, avendo potuto constatare, nell'ambito della propria esperienza di vigilanza, l'inefficienza di affidamenti diretti eseguiti senza alcun confronto concorrenziale.

Pertanto, in relazione all'articolo 50, comma 1, dello schema di decreto trasmesso dal Governo alle Camere, l'Autorità ha suggerito di valutare un ridimensionamento delle predette soglie, o, quanto meno, l'introduzione di adeguati correttivi, quali l'obbligo di dare conto nella determina a contrarre oggetto di pubblicazione – per gli affidamenti diretti di valore superiore ad euro 40.000 – delle ragioni della scelta dell'affidatario e delle comparazioni economiche svolte, nonché l'obbligo di pubblicazione sul sito della stazione appaltante – in caso di procedure negoziate senza bando – dell'avviso di avvio della procedura.

Si è evidenziata, altresì, la necessità di consentire in ogni caso alle stazioni appaltanti, nell'esercizio della propria discrezionalità e in applicazione del principio di auto-organizzazione amministrativa, di ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto soglia, in luogo delle procedure negoziate, qualora le caratteristiche del mercato di riferimento inducano a ritenere preferibile un ampio confronto concorrenziale.

Un positivo riscontro si constata nel testo dell'art. 50 del d.lgs. n. 36/2023 (con riferimento ai lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e fino alle soglie di rilevanza europea) nell'ambito del quale è stata, quanto meno, recepita la proposta emendativa formulata da ANAC in relazione alla necessità, nell'ottica di una maggiore trasparenza, che gli operatori economici da consultare nelle procedure negoziate senza bando siano individuati in base a indagini di mercato, o tramite elenchi di operatori economici.

Un'altra questione cruciale al fine dell'efficace funzionamento del mercato riguarda il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, sia allo scopo di arginare l'eccessiva frammentazione dei poteri di acquisto, sia per implementare un modello di azione amministrativa più efficiente e professionale sia, ancora, come incentivo alla digitalizzazione.

Rimandando allo specifico approfondimento di cui al Capitolo 7, si evidenzia che, a seguito di un ampio e condiviso lavoro di analisi, con delibera n. 441 del 28 settembre 2022, ANAC ha approvato le «Linee guida di attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e centrali di committenza», che sono state recepite, con alcune modifiche, nell'Allegato II.4 del nuovo Codice dei contratti pubblici.

L'Autorità ha, tuttavia, individuato una concreta criticità in relazione all'innalzamento a 500.000 euro dell'obbligo di qualificazione per l'affidamento di contratti di lavori pubblici, proponendo pertanto di mantenere la soglia di 150.000 euro (e prevedendo, eventualmente, un periodo transitorio al fine di consentire il progressivo adeguamento delle stazioni appaltanti).

Infatti l'innalzamento della soglia per la qualificazione nel settore dei lavori - da 150.000 a 500.000 euro - influisce significativamente sul numero di gare per le quali non è richiesta alcuna qualificazione, tanto che, dalle prime stime effettuate, risulta che con la soglia di 500.000 euro risulterebbero escluse dal sistema di qualificazione quasi il 90% delle gare, a fronte del 70% con riferimento alla precedente soglia di 150.000 euro.

È stato, inoltre, oggetto di attenzione da parte dell'Autorità il tema del conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di gara, per quanto attiene alla necessità di non depotenziare la relativa disciplina (per un'analisi dei casi di conflitto di interessi nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici, si rimanda al Capitolo 4).

Nelle considerazioni espresse in relazione allo schema di decreto trasmesso dal Governo alle Camere, l'ANAC ha infatti evidenziato diverse criticità al riguardo, rilevando in primo luogo che la definizione di conflitto di interessi contenuta nell'art. 16 del nuovo codice appare in contrasto con la definizione presente nelle direttive europee¹⁰, in quanto vengono inserite condizioni non previste dal diritto dell'Unione, che riducono l'ambito applicativo della disciplina, al punto che lo spazio applicativo del conflitto di interessi in relazione ai contratti pubblici, settore particolarmente soggetto a rischi di corruzione, risulta più ristretto di quello previsto per i procedimenti amministrativi ordinari¹¹.

Ulteriori criticità sono state individuate nel gravoso onere probatorio posto dal nuovo codice a carico di chi invochi il conflitto di interessi (una sorta di "inversione dell'onere della prova" priva di precedenti a livello eurounitario¹²), nel depotenziamento degli obblighi dichiarativi in capo ai soggetti che partecipano all'affidamento, nonché nella espunzione della previsione secondo la quale costituiscono situazioni di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previsto dall'art. 7 del d.P.R. 62/2013¹³.

Per quanto concerne, invece, la necessità che le stazioni appaltanti adottino misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni¹⁴ e vigilino affinché gli adempimenti dichiarativi al riguardo siano rispettati, si plaude al parziale accoglimento, nel testo definitivo del codice (art. 16, co. 4, del d.lgs. n. 36/2023), della proposta emendativa formulata da ANAC.

Altro tema di cui si è discusso è quello relativo all'affidamento diretto a società c.d. *in house*, istituito pacificamente ammesso dal diritto dell'Unione Europea, ma subordinato a rigorose condizioni al fine di evitare l'inefficienza del mercato e la distorsione della concorrenza.

L'Autorità - nel rilevare che il nuovo codice, pur prevedendo tale modalità di affidamento nell'ambito del principio di auto-organizzazione amministrativa (art. 7), non definisce le precise condizioni che ne consentono l'utilizzo¹⁵ - ha, poi, evidenziato la mancata previsione, nel nuovo testo, di un fondamentale strumento propedeutico al corretto espletamento degli affidamenti *in house* introdotto dall'art. 192 del d.lgs. n. 50/2016, ovvero l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, gestito da ANAC.

Alla luce del generale apprezzamento espresso dalle amministrazioni aggiudicatrici per tale strumento, tenuto conto, altresì, delle rilevanti criticità che il fenomeno dell'*in house* pone, in quanto difficilmente controllabile dall'esterno e spesso fonte di sprechi - come rilevato costantemente dalla magistratura contabile - l'Autorità ha

10 Art. 24 della Direttiva 2014/24/UE e art. 35 della Direttiva 2014/23/UE.

11 Cfr. art. 6-bis della legge 241/1990 e artt. 6 e 7 del d.P.R. 62/2013.

12 Il possibile contrasto con il diritto eurounitario emerge anche dalla sentenza della Corte di Giustizia del 12 marzo 2015, causa C538/13.

13 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

14 Cfr. art. 24 della Direttiva 2014/24/UE.

15 I requisiti legittimanti l'affidamento *in house* sono indicati nell'art. 5 del d.lgs. n. 50/2016; il d.lgs. n. 36/2023 si limita invece al mero rinvio alla normativa eurounitaria contenuto nell'Allegato I, art. 3, co. 1, lett. e).



segnalato l'opportunità di mantenere il predetto elenco, che, oltre a costituire un utile supporto per gli enti interessati, ha anche un indiscutibile effetto deflattivo del contenzioso e assolve ad una fondamentale funzione di pubblicità e trasparenza.

Come meglio illustrato nel Capitolo 7, l'eliminazione del suddetto elenco - nonostante gli esiti positivi riportati da ANAC nell'ambito di un'attività quinquennale - è stata parzialmente compensata dall'introduzione, su suggerimento dell'Autorità, nell'ambito dell'art. 23, co. 5, del d.lgs. n. 36/2023, della previsione secondo la qua-

le gli obblighi informativi disposti con riferimento alla BDNCP riguardano anche gli affidamenti diretti a società *in house*, consentendone in tal modo un puntuale monitoraggio attraverso il censimento nella BDNCP.

Si rimanda, infine, all'apposita trattazione contenuta nel Capitolo 1 per l'illustrazione dei diversi interventi di ANAC in sede di riforma del Codice dei contratti e per l'analisi delle osservazioni e proposte emendative formulate con riferimento a molteplici aspetti della disciplina dei contratti pubblici.

4. GLI ULTERIORI CONTRIBUTI ALLA CONTRATTUALISTICA PUBBLICA: LA REGOLAZIONE, LA FUNZIONE CONSULTIVA, IL PRECONTENZIOSO

La funzione di regolazione del mercato dei contratti pubblici, che questa Autorità svolge da anni, con molteplici e differenziati strumenti, è una tra le più importanti attività di ANAC in ausilio al funzionamento del mercato dei contratti pubblici.

Come si è visto, nell'anno 2022 questa attività è stata fortemente condizionata dall'attuazione della riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni, che prevede come obiettivo quello attinente all'entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi per il sistema degli appalti pubblici.

Tuttavia, l'attività di regolazione è stata comunque intensa e si è sviluppata principalmente in atti di indirizzo non vincolanti, con l'obiettivo di orientare le stazioni appaltanti e gli operatori del settore, favorendo lo sviluppo di *best practice*.

Come meglio descritto nel Capitolo 6, infatti, sono stati effettuati vari aggiornamenti al bando tipo n. 1 del 2021, recante il disciplinare di gara per procedure di acquisto di servizi e forniture, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svolte totalmente con strumenti informativi, e ciò nell'ottica di fornire agli operatori del settore uno strumento in linea con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Sono state adottate ben quattro linee guida le quali, pur essendo non vincolanti, offrono comunque un supporto e un ausilio al mercato di riferimento. Delle quattro, quella relativa alla qualificazione delle stazioni appaltanti, di cui si tratta diffusamente nel Capitolo 7, riveste un peculiare rilievo, sia per i suoi risvolti in termini di professionalizzazione del *buyer* pubblico, sia in quanto le stesse

rappresentano il modello di riferimento per il sistema di qualificazione disciplinato dal nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. n. 36/2023.

L'attività si è poi esplicitata anche attraverso interventi puntuali resi nella forma di pareri e di delibere volti a risolvere alcune problematiche specifiche che si sono presentate, così come attraverso appositi atti indirizzati al Governo e al Parlamento con cui sono stati segnalati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore.

La revisione prezzi

Rinviando per una analitica descrizione dell'attività di regolazione ai citati Capitoli 6 e 7, si ricorda, a titolo di esempio, come l'Autorità sia intervenuta più volte nel corso dell'anno 2022 in relazione alla questione della revisione dei prezzi, a seguito di varie segnalazioni degli operatori economici.

Il fenomeno dell'aumento dei prezzi è stato conseguente, in un primo momento, allo squilibrio economico post pandemico e alle politiche che hanno generato un aumento della domanda rispetto all'offerta, ma tale situazione, che si immaginava temporanea, è stata acuita dalla crisi economica ed energetica connessa al conflitto in Ucraina.

Il legislatore è intervenuto con una serie di provvedimenti, per lo più legati all'attuazione degli impegni previsti nel PNRR, orientati a garantire la realizzazione dei progetti di investimento per il rilancio dell'economia.

In materia, l'Autorità si è espressa con delibera n. 63/2022 sull'istituto della compensazione dei prezzi dei materiali da costruzione, introdotto dall'articolo 1-*septies* del de-



creto-legge 25 maggio 2021, n. 73¹⁶, evidenziando i limiti e le condizioni per il riconoscimento della compensazione prevista dalla norma, e con il successivo parere sulla normativa n. 265 del 7 giugno 2022, al fine di chiarire ulteriori profili applicativi della predetta disciplina.

ANAC ha, in più fasi, sollecitato l'intervento del legislatore in materia e ha riconosciuto il merito dei provvedimenti normativi approvati, rilevando, tuttavia, come, per i settori dei servizi e delle forniture, non sia stato adottato un analogo meccanismo di compensazione, restando così una notevole difficoltà in capo agli operatori economici, con il rischio di una diminuzione qualitativa dei beni e dei servizi offerti.

Con nota del 17 novembre 2022 indirizzata al Presidente del Consiglio, ANAC ha evidenziato che, per fronteggiare la crisi, risulta fondamentale favorire l'esecuzione dei contratti in corso valorizzandone la conservazione, facendo leva, ad esempio, sulla possibilità di rinegoziare quelli già in essere così da preservare il sinallagma contrattuale. Questa soluzione, se attuata attraverso criteri chiari e trasparenti previsti dal legislatore, è di gran lunga preferibile rispetto al rischio della risoluzione per inadempimento o per eccessiva onerosità sopravvenuta.

Infine, l'Autorità è intervenuta sul tema anche in relazione alle previsioni contenute nello schema di Codice dei contratti sottoposto alle Camere, osservando che se, da un lato, la revisione automatica dei prezzi, nei limiti previsti del 5%, potrebbe, in alcuni casi, assorbire quasi totalmente il rischio di impresa a carico degli operatori economici, dall'altro, sarebbe stato opportuno individuare le concrete modalità attuative dell'istituto, tenendo conto degli incrementi di costo derivanti dal rinnovo dei CCNL tra le condizioni di natura oggettiva idonee a determinare la revisione dei prezzi.

Sebbene nel d.lgs. n. 36/ 2023 siano presenti talune disposizioni volte a porre rimedio agli eventuali squilibri che si possono determinare nell'esecuzione del contratto, le suddette norme, che avranno efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023, non troveranno applicazione nei confronti delle procedure in corso, che continueranno quindi a restare assoggettate alla precedente normativa.

Le pari opportunità nel settore dei contratti pubblici

Un altro tema di cui l'Autorità si è interessata in più occa-

sioni nel corso del 2022 riguarda l'attuazione della normativa in tema di pari opportunità nel settore dei contratti pubblici, dopo che il citato decreto-legge n. 77/2021 ha introdotto, all'art. 47, specifiche misure volte a promuovere le pari opportunità, generazionali e di genere, in relazione alle procedure afferenti gli investimenti pubblici finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR.

Le disposizioni del citato articolo prevedono, da un lato, obblighi dichiarativi e documentali a carico degli operatori economici partecipanti alle procedure di gara e, dall'altro, l'introduzione nei bandi di gara di specifiche clausole dirette all'inserimento di criteri volti a promuovere la parità di genere e l'imprenditoria giovanile.

Con le delibere ANAC n. 154 del 16 marzo 2022 e n. 332 del 30 luglio 2022, l'Autorità ha provveduto ad un aggiornamento del disciplinare-tipo, al fine di garantire il pieno recepimento delle misure volte alla promozione della parità di genere e generazionale nel settore dei contratti pubblici.

Inoltre, con due comunicati del Presidente dell'Autorità, è stata comunicata l'introduzione di modifiche al Sistema informativo monitoraggio gare (SIMOG) ai fini dell'acquisizione dei dati riferiti ai requisiti occupazionali (comunicato del 27 luglio 2022) e sono state fornite indicazioni in ordine alla previsione, nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti, dei criteri premiali in relazione al possesso della certificazione della parità di genere¹⁷ (comunicato del 27 luglio 2022 e del 20 novembre 2022).

Attraverso i predetti interventi l'Autorità ha inteso fornire indirizzi interpretativi e indicazioni operative allo scopo di assicurare la corretta e uniforme applicazione delle disposizioni normative in materia di pari opportunità occupazionali nel settore dei contratti pubblici, oltre a consentire il monitoraggio, mediante le apposite funzionalità del SIMOG, dello stato di attuazione della relativa disciplina.

La funzione del precontenzioso

Nel corso dell'anno 2022, si è confermata l'efficacia dell'istituto dei pareri di precontenzioso, quale strumento deflattivo del contenzioso giurisdizionale che strutturalmente caratterizza il settore dei contratti pubblici, in quanto, con l'emissione dei pareri da parte dell'Autorità, è possibile addivenire alla soluzione di questioni controverse in tempi estremamente contenuti e senza oneri per le parti coinvolte.

¹⁶ Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

¹⁷ Cfr. art. 46-bis del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante il "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246".



L'intervento dell'Autorità può essere chiesto in relazione a qualsiasi tipo di procedura di gara, sia sopra che sotto soglia; inoltre, il d.lgs. n. 36/2023 ha previsto la possibilità di estendere l'ambito di applicazione di questo strumento anche alla fase dell'esecuzione dei contratti, rimettendo la disciplina e l'individuazione puntuale dei casi ad un apposito Regolamento di ANAC (art. 220, co. 4).

Come meglio illustrato nel Capitolo 8, nell'anno 2022, sono pervenute all'Autorità n. 387 istanze di parere di precontenzioso e sono stati emessi n. 237 pareri, secondo un *trend* costante nell'ultimo triennio; i dati acquisiti consentono di ottenere informazioni utili sulle controversie, soprattutto per quanto riguarda l'oggetto del contendere, i settori interessati e i soggetti istanti.

In particolare, n. 77 pareri sono stati adottati nella forma semplificata - consentita quando la questione proposta riguarda una gara al di sotto di determinati importi e che, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, appaia di pacifica risoluzione; mentre la maggior parte dei n. 160 pareri adottati con delibera del Consiglio dell'Autorità ha riguardato la soluzione di questioni insorte nel corso di gare per l'affidamento di servizi; a seguire, come dato numerico, i pareri emessi hanno avuto ad oggetto il settore dei lavori, poi delle forniture e, infine, i contratti misti.

Per quanto riguarda il valore degli appalti interessati da una delibera di precontenzioso, questo è stato per il 47,5% dei casi superiore alla soglia di rilievo comunitario, mentre per ciò che attiene ai soggetti istanti, è emerso che l'iniziativa di avvalersi della funzione del precontenzioso è stata assunta, per circa l'80% dei casi, dagli operatori economici interessati a partecipare, o già partecipanti, ad una gara; per circa il 7% da parte delle stazioni appaltanti e per il restante 10%, congiuntamente.

Si conferma anche il dato secondo cui la maggior parte delle delibere di precontenzioso emesse nel 2022 ha riguardato gare bandite da enti locali, che rappresentano circa il 50% delle amministrazioni che sono state chiamate a difendere la legittimità del proprio operato a seguito dell'iniziativa degli operatori economici.

Dal monitoraggio periodico sui riscontri alle delibere di precontenzioso emesse nell'anno 2022, emerge che il tasso di adeguamento alle pronunce di ANAC è stato pari al 74,32%, relativo ai casi in cui le stazioni appaltanti hanno provveduto, in autotutela, alla rimozione del provvedimento giudicato illegittimo.

Dall'analisi dei suddetti dati, per il cui approfondimento si rinvia al Capitolo 8, emerge, nel complesso, l'utilità dell'istituto, non soltanto quale rimedio alternativo alla tutela giurisdizionale, ma anche come strumento utile a garantire maggiore uniformità nell'applicazione delle disposizioni in materia di contratti pubblici.

La verifica preventiva sul contenzioso ANAS

Un breve cenno merita, infine, rinviando anche in questo caso al Capitolo 8, l'attività di verifica preventiva svolta da ANAC nel 2022 sulla correttezza delle procedure adottate da ANAS S.p.A, per la definizione degli accordi bonari e delle transazioni giudiziali e stragiudiziali¹⁸.

Nello specifico, nell'anno 2022, sono stati resi 22 pareri ed in relazione alle somme riconosciute, nei vari procedimenti, a favore degli operatori economici, si riscontra che oltre la metà dei procedimenti (n. 16) si è conclusa con il riconoscimento di importi inferiori a 500.000 euro, in due procedimenti sono state riconosciute somme comprese tra euro 500.000 ed euro 1.000.000 e, nelle restanti n. 4 procedure, l'importo riconosciuto è risultato superiore a 1 milione di euro.

Nel complesso, nell'ambito dei 22 pareri rilasciati, sono state riconosciute somme per un importo complessivo pari a circa 11 milioni di euro, a fronte di riserve iscritte nei registri di contabilità dagli operatori economici (*petitum*) per complessivi 91 milioni di euro circa, cifre che evidenziano senza bisogno di commento il conseguente notevole risparmio di denaro pubblico.

18 Cfr. quanto disposto dall'articolo 49, commi 7 e 7-bis, del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50 "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", la cui efficacia è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022, dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica" (c.d. decreto Mille proroghe 2020). In attuazione di tali disposizioni sono stati sottoscritti due protocolli di azione tra ANAC e ANAS S.p.A., rispettivamente in data 9 novembre 2017 e 27 aprile 2022.



5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA, ANCHE COLLABORATIVA, SUL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come evidenziato nel Capitolo 5, in cui viene illustrato l'andamento della domanda dei contratti pubblici nell'anno 2022, in base alle analisi effettuate sui dati presenti nella BDNC, nell'anno in esame, il valore complessivo degli appalti - di importo pari o superiore a 40.000 euro - si è attestato attorno ai 289,8 miliardi di euro a fronte dei 199,4 miliardi di euro del precedente anno.

In particolare, il 2022 ha registrato un incremento pari al 39,5% rispetto al precedente anno e al 56,2% rispetto al 2020, crescita dovuta soprattutto all'imponente aumento del 139,7% del settore dei lavori rispetto all'anno precedente, il cui valore nel 2022 ammonta a circa 108,1 miliardi di euro, rispetto ai circa 45,1 miliardi di euro del 2021.

Il dato complessivo di crescita del settore rappresenta il massimo della serie storica degli ultimi cinque anni, con un sostanziale raddoppio rispetto al 2018, aumento significativo che risente anche degli appalti finanziati dalle consistenti risorse stanziati dal PNRR.

Alla puntuale descrizione dell'attività di vigilanza di ANAC sul mercato dei contratti pubblici è dedicata la Parte IV della presente Relazione (Capitoli da 10 a 14), cui si rimanda, formulando, in questa sede, una sintetica rassegna, assolutamente non esaustiva, di alcune importanti vigilanze condotte nel corso del 2022.

La vigilanza collaborativa

Sul fronte della vigilanza collaborativa, già prevista dall'articolo 213, co. 3, lett. h), del d.lgs. n. 50/2016, a favore delle stazioni appaltanti che sottoscrivono gli appositi protocolli, occorre evidenziare come alcune importanti attività di supporto siano state indirizzate a sostegno di interventi di rilevante incidenza economica, finanziati con le risorse del PNRR.

In questo senso, il 2022 si conferma l'anno durante il quale ANAC ha indirizzato una quota crescente delle proprie attività a sostegno dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del complesso disegno riformatore del PNRR, dalla condivisione del processo di revisione normativa, al supporto alle amministrazioni aggiudicatrici attraverso le indicazioni del PNA, alla vigilanza collaborativa a sostegno diretto degli investimenti strategicamente più rilevanti.

Per rilevanza economica e strategica va ricordato il protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto dall'Autorità con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con Difesa Servizi S.p.A. per l'affidamento, mediante partenariato pubblico-privato, della realizzazione e gestione del polo strategico nazionale, infrastruttura ad alta affidabilità, localizzata sul territorio nazionale e idonea ad ospitare dati e servizi pubblici considerati critici o strategici, prevista nell'ambito della Missione 1, componente 1, investimento 1.1 del PNRR (*cloud* PA/polo strategico nazionale) con l'obiettivo di accelerare la transizione digitale e di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in *cloud* entro il 2026.

Di particolare rilievo anche il protocollo quadro sottoscritto nel 2022 con l'allora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili riguardante la realizzazione di n. 102 opere prioritarie, per le quali è stata disposta la nomina di n. 49 Commissari straordinari dotati di ampi poteri in deroga, ai sensi dell'art. 4 co. 1 del decreto-legge n. 32/2019¹⁹.

Nel settore dell'Information Technology (IT), si segnalano, inoltre, le funzioni di vigilanza collaborativa svolte da ANAC a supporto dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS) per la realizzazione del progetto di Telemedicina, nonché l'assistenza fornita all'INPS nella procedura finalizzata all'acquisizione di prestazioni di sviluppo e manutenzione del vasto portafoglio di applicazioni *software custom* che supportano i servizi dell'Istituto rivolti all'utenza.

Tra i protocolli sottoscritti nei primi mesi del 2023 si ricorda quello stipulato con la competente direzione generale di Roma Capitale e con il Commissario straordinario per la realizzazione delle linee tranviarie di Roma, avente ad oggetto una procedura di gara aperta di rilevante valore economico finalizzata all'affidamento di un accordo quadro relativo alla fornitura di n. 121 tram bidirezionali.

Si evidenzia, infine, che il nuovo *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, di cui alla delibera ANAC n. 160/2022, prevede la possibilità - verificatasi in molti casi - che l'Autorità estenda il proprio supporto alla stazione appaltante alla fase di esecuzione del contratto, supporto in precedenza limitato alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di aggiudicazione. Tale innovazione è stata va-

¹⁹ Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", c.d. decreto sblocca-cantieri, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.



lutata con favore anche dal legislatore, che l'ha prevista nell'ambito del nuovo Codice dei contratti pubblici²⁰.

La vigilanza speciale

Diversamente dalla vigilanza collaborativa, l'attività di vigilanza speciale svolta dall'ANAC consiste in indagini generali a carattere settoriale su contratti di appalto o concessione di lavori, servizi e forniture.

Nell'anno 2022 una complessa indagine ha riguardato l'esecuzione del contratto relativo alla realizzazione della linea ferroviaria AV/AC (alta velocità e alta capacità) Milano-Genova, Terzo Valico dei Giovi, affidata da RFI S.p.A. al general contractor Consorzio collegamenti integrati veloci (COCIV). Nell'ambito dell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, con la delibera n. 555 del 30 novembre 2022, l'Autorità ha avuto modo, tra l'altro, di ribadire, rispetto a precedenti interventi sul tema, che l'obbligo di messa a gara di una determinata percentuale dei lavori, previsto in capo al *general contractor* dagli atti negoziali relativi all'affidamento, non può ritenersi adempiuto con la sola aggiudicazione ad imprese terze, essendo necessario che queste ultime eseguano gli appalti fino a portarli a conclusione.

L'Autorità, nel corso del 2022, ha, inoltre, attivato una vigilanza speciale relativa alla verifica del rispetto dell'obbligo per pubbliche amministrazioni, enti pubblici e aziende vigilate dallo Stato, al ricorrere di specifiche condizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159²¹, di acquisire dalla Prefettura territorialmente competente la prescritta documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture. All'esito di tale estesa indagine, essendo emersi casi significativi di inadempimento del predetto obbligo di controllo antimafia, l'Autorità ha ritenuto di programmare l'inserimento nella BDNCP di un *alert* che richiami le stazioni appaltanti a confermare l'assolvimento dei controlli antimafia previsti dalla vigente normativa, con il fine ultimo di evitare artificiosi frazionamenti di contratti di importi elevati in contratti inferiori alla soglia di 150.000 euro, che fa scattare gli obblighi delle verifiche antimafia.

La vigilanza sulle concessioni e sul partenariato pubblico privato

Nei settori delle concessioni e del partenariato pubblico privato, tra le indagini più rilevanti svolte da ANAC nell'anno 2022 si segnalano, in particolare, le seguenti: l'analisi

della concessione avente ad oggetto i lavori di ampliamento dell'isola di Tresse e il connesso servizio di messa a dimora dei fanghi provenienti dalle attività di scavo e di drenaggio dei canali, rii e fondali della Città di Venezia, e dei canali lagunari; l'istruttoria sugli affidamenti diretti disposti da Autostrade per l'Italia S.p.A. in favore di altre società collegate nell'ambito dei lavori di ampliamento della terza corsia, tratto Firenze Sud-Incisa, dell'Autostrada A1 Milano-Napoli; l'istruttoria sugli affidamenti diretti eseguiti, nel quinquennio 2017-2022, dalla società pubblica concessionaria della gestione dell'aeroporto di Catania, aventi ad oggetto la fornitura di materiale e servizi informatici e l'assegnazione di incarichi legali e di consulenza professionale; l'indagine sulla gara indetta dall'Autorità Portuale di Ravenna per l'affidamento, mediante *project financing*, della concessione del servizio di assistenza passeggeri.

L'Autorità ha inoltre rilevato, in via generale, il ricorso eccessivo al modello del *project financing* su iniziativa privata, attuato anche in assenza dei presupposti di legge.

La vigilanza sulle centrali di committenza

Con riferimento all'attività di vigilanza nei confronti delle centrali di committenza, tra le criticità rilevate, si segnalano rilevanti anomalie nella definizione dei criteri qualitativi di natura discrezionale nelle procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Inoltre, le centrali di committenza sono state oggetto di una specifica attenzione in sede ispettiva, con l'obiettivo di verificare alcune specifiche procedure di gara, con particolare riferimento al rispetto delle norme in materia di conflitto di interessi di cui all'art. 42 d.lgs. n. 50/2016. A tal fine sono state svolte apposite visite ispettive presso la sede dell'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti S.p.A. (ARIA), Centrale di Committenza della Regione Lombardia, e presso la sede di Sport e Salute S.p.A.

Per quanto attiene all'ambito dei servizi pubblici locali, l'Autorità ha svolto la propria attività ispettiva, in particolare, nei settori del trasporto pubblico locale e della raccolta, trasporto, recupero e conferimento dei rifiuti urbani, rilevando in entrambi i casi significative criticità, ma anche la disponibilità degli enti interessati ad attivarsi tempestivamente per il pieno adeguamento delle procedure alle norme di riferimento.

20 Si veda l'art. 222, co. 3, lett. h) del d.lgs. n. 36/2023.

21 Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136".



L'alta sorveglianza sulle grandi opere e le misure straordinarie di gestione delle imprese

Nel corso del 2022 è proseguita anche l'attività di alta sorveglianza del Presidente di ANAC, attraverso l'Unità Operativa Speciale (UOS). In tale ambito, il 2022 è stato caratterizzato, oltre che dall'esame di un numero di procedure superiore alle medie storiche, anche dal significativo impegno dell'Autorità nella realizzazione di importanti iniziative di semplificazione e di supporto ai soggetti attuatori impegnati negli interventi di ricostruzione pubblica post-sisma nell'Italia centrale, mediante l'elaborazione di bandi-tipo e di metodi di autovalutazione degli atti di gara e la predisposizione di ulteriori strumenti di ausilio, quale il "Vademecum Ricostruzione", una raccolta delle indicazioni contenute nei pareri resi.

Dall'esame dei dati, per la cui analisi si rimanda al Capitolo 10 della presente Relazione, si evince complessivamente che l'alta sorveglianza del Presidente ha avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale e che, anche laddove sono emerse controversie, in circa l'80% dei casi, queste si sono risolte positivamente per la stazione appaltante.

ANAC è stata chiamata ad un impegno considerevole anche nell'ambito del programma straordinario di ricostruzione degli istituti scolastici dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria²², come pure nell'attività di vigilanza sulle procedure relative alla bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio e sulle procedure concernenti la realizzazione del padiglione Italia nell'ambito della manifestazione fieristica di Expo Dubai 2020, svoltasi tra il 1° ottobre 2021 e il 31 marzo 2022, dopo il rinvio provocato dall'emergenza pandemica.

Per quanto concerne le misure straordinarie di gestione delle imprese, nel corso dell'anno 2022, in continuità con il *modus operandi* tracciato negli anni precedenti, l'Autorità ha adottato un approccio orientato alla diversificazione degli strumenti di prevenzione, volto, da un lato, a non gravare più del necessario sugli operatori economici e, dall'altro, a rafforzare l'attività di vigilanza sulle stazioni appaltanti. È stato, inoltre, ulteriormente potenziato il ricorso a strumenti di vigilanza partecipata, basati sul contraddittorio, nell'ambito dei quali assume particolare rilievo l'audizione delle imprese quale momento essenziale di analisi delle misure che l'operatore economico ha intrapreso in termini di *self cleaning* e riorganizzazione aziendale.

6. IL PROCESSO DI RIFORMA PER LA DIGITALIZZAZIONE DEI CONTRATTI PUBBLICI

La digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici è un processo iniziato da tempo, con plurimi interventi legislativi di riforma e rappresenta il principale strumento di innovazione del settore, che vede nell'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici il momento della completa attuazione.

Tale processo di riforma merita, quindi, un breve *excursus*, al fine di comprenderne appieno le potenzialità e le diverse fasi di realizzazione, a cui ANAC ha dedicato grandi energie nel corso del 2022, anche anteriormente all'emanazione del d.lgs. n. 36/2023.

Sin dall'approvazione del decreto-legge n. 76/2020²³, il legislatore, accogliendo i suggerimenti di ANAC sulla digitalizzazione e sui suoi effetti potenziali, su come, a regime, potesse rappresentare il più efficiente strumento di semplificazione e trasparenza delle procedure di appalto, ha potenziato il ruolo della BDNCP modificando l'art. 81 del d.lgs. n. 50/2016; anche il decreto-legge n. 77/2021 ha innovato profondamente gli articoli 29 e 81 del d.lgs.

n. 50/2016, ponendo le basi per l'avvio dell'ecosistema nazionale di *e-procurement*.

Il novellato articolo 81 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico-finanziario, per la partecipazione alle procedure di affidamento e per il controllo, in fase di esecuzione del contratto, della permanenza dei suddetti requisiti, è acquisita esclusivamente attraverso la BDNCP.

La norma demanda ad ANAC, con proprio provvedimento adottato d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con l'Agenzia per l'Italia digitale, la definizione dei dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la BDNCP, i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento della Banca dati stessa.

²² Cfr. ordinanza speciale n. 31 del 31 dicembre 2021, ex art. 11, co. 2, del decreto-legge n. 76/2020.

²³ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.



La norma assicura, inoltre, l'interoperabilità tra le diverse banche dati gestite dagli enti certificanti coinvolte nel procedimento, nonché tra queste e le banche dati gestite da ANAC, secondo le modalità individuate dall'AgID con apposite Linee guida.

La disposizione prevede l'istituzione del Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) che raccoglie i dati necessari alla verifica dell'assenza di motivi di esclusione di cui all'art. 80, d.lgs. n. 50/2016 e al conseguimento dell'attestazione di qualificazione, nonché i dati e i documenti relativi ai criteri di selezione di cui al successivo articolo 83. È previsto che il fascicolo virtuale dell'operatore economico sia utilizzato per la partecipazione alle singole gare e che i dati e i documenti ivi contenuti possano essere utilizzati anche per gare diverse, nei limiti della loro validità temporale.

La norma impone, altresì, agli enti competenti al rilascio delle certificazioni di cui al citato articolo 80 la realizzazione di sistemi informatici atti a garantire alla BDNCP la disponibilità in tempo reale delle dette certificazioni in formato digitale, mediante interoperabilità e prevede l'accesso alla BDNCP da parte delle stazioni appaltanti, degli operatori economici e degli organismi di attestazione (SOA), limitatamente ai dati di loro pertinenza e/o interesse. La disposizione prevede che, fino alla data di entrata in vigore del provvedimento di cui al comma 2, ANAC possa predisporre elenchi di operatori economici già accertati e indicare le modalità per l'utilizzo degli accertamenti già effettuati per gare diverse.

Le novità introdotte dal decreto-legge n. 77/2021 sono state numerose e fortemente impattanti sul funzionamento della BDNCP e sui sistemi informatici esistenti. Al fine di dare attuazione alle nuove previsioni, l'Autorità ha emanato la delibera n. 464 del 27 luglio 2022, con cui è stato adottato il provvedimento di cui all'articolo 81, comma 2. Il provvedimento individua i dati concernenti la partecipazione alle gare e il loro esito, in relazione ai quali è obbligatoria la verifica attraverso la BDNCP e disciplina i termini e le regole tecniche per l'acquisizione, l'aggiornamento e la consultazione dei predetti dati, nonché i criteri e le modalità relative all'accesso e al funzionamento della Banca dati.

Con il provvedimento in esame sono state individuate le funzionalità del FVOE, mediante il quale sono consentiti:

- ▶ la verifica dell'assenza dei motivi di esclusione e del possesso dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento disciplinate dal d.lgs. n. 50/2016;
- ▶ il controllo della dichiarazione del subappaltatore attestante l'assenza dei motivi di esclusione di cui all'ar-

ticolo 80 e il possesso dei requisiti speciali di cui agli articoli 83 e 84 del d.lgs. n. 50/2016;

- ▶ il controllo del possesso dei requisiti di selezione e dell'assenza dei motivi di esclusione ai sensi dell'articolo 80 d.lgs. n. 50/2016 in capo ai soggetti ausiliari;
- ▶ il controllo in fase di esecuzione del contratto della permanenza dei requisiti di cui ai punti precedenti.

In particolare, è stato esplicitato che il FVOE consente:

- a) alle stazioni appaltanti, attraverso un'interfaccia web e i servizi di interoperabilità con gli enti certificanti, l'acquisizione delle certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti pubblici;
- b) agli operatori economici, tramite apposite funzionalità, l'inserimento nel fascicolo dei dati e delle certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti speciali la cui produzione è a loro carico, nei casi in cui non sono presenti in altre banche dati accessibili o nel FVOE stesso;
- c) il riuso dei documenti presenti nel FVOE per la partecipazione a più procedure di affidamento, nei termini di validità temporale degli stessi;
- d) il riuso da parte delle stazioni appaltanti dell'esito delle verifiche effettuate sul possesso dei requisiti per la partecipazione ad altre procedure di affidamento e l'accesso ai documenti a comprova, nel limite di validità temporale di cui sopra.

In attuazione della sopra citata delibera n. 464/2022, l'Autorità ha reso disponibile già nel mese di ottobre 2022 la prima versione del fascicolo virtuale dell'operatore economico. Per agevolare l'utilizzo del FVOE da parte delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, oltre alla pubblicazione della nuova manualistica per l'utilizzo delle funzionalità del servizio, sono state anche predisposte apposite FAQ riportate anch'esse sul sito dell'Autorità.

Successivamente all'adozione della delibera n. 464/2022, si sono conclusi i lavori della Commissione speciale, istituita presso il Consiglio di Stato, incaricata della redazione dello schema di nuovo Codice dei contratti pubblici e il testo elaborato è stato trasmesso alle Camere, per la relativa approvazione. Le previsioni allora contenute nello schema di codice, in linea con gli impegni assunti dall'Italia in relazione al PNRR, si ponevano come obiettivo la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici e la interoperabilità delle piattaforme, secondo il principio dell'*once only*.



Tra gli obiettivi più rilevanti del PNRR è infatti individuato quello di “definire le modalità per digitalizzare le procedure per tutti gli appalti pubblici e concessioni e definire i requisiti di interoperabilità e interconnettività” (M1C1-70). Inoltre, è prevista la realizzazione, entro il 31 dicembre 2023, di un sistema nazionale di *e-procurement*, che, in stretta aderenza alle direttive europee, concorra a realizzare la digitalizzazione completa delle procedure di acquisto fino all’esecuzione del contratto (*smart procurement*), in interoperabilità con i sistemi gestionali delle pubbliche amministrazioni, prevedendo «l’abilitazione digitale degli operatori economici, sessioni d’asta digitali, *machine learning* per l’osservazione e l’analisi delle tendenze, CRM evoluto con funzioni di *chat-bot*, *digital engagement* e *status chain*» (M1C1-75).

In aderenza agli obiettivi del PNRR, la legge delega n. 78/2022²⁴, ha delineato i principi che informano le disposizioni in tema di digitalizzazione, prevedendo che:

- ▶ gli obiettivi di riduzione e certezza dei tempi relativi alle procedure di gara, alla stipula dei contratti e all’esecuzione degli appalti, dovranno essere raggiunti anche utilizzando la digitalizzazione e l’informatizzazione delle procedure, la piena attuazione della BDNCP e del fascicolo virtuale dell’operatore economico (lett. m);
- ▶ le stazioni appaltanti potranno ricorrere anche ad automatismi nella valutazione delle offerte (lett. t).

Nell’attuazione di tali obiettivi, il d.lgs. n. 36/2023 dedica alla digitalizzazione l’intera Parte II, con la finalità di digitalizzare l’intera procedura dei contratti pubblici, fondandola sull’acquisizione di dati e sulla creazione di documenti nativi digitali, da realizzarsi tramite piattaforme digitali che interagiscano con le banche dati esistenti e, contestualmente, acquisiscano nuovi dati.

Rispetto alle disposizioni del decreto legislativo n. 50/2016, che prevedono la “Digitalizzazione delle procedure” (art. 44) e le “Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione” (art. 58), il nuovo Codice dei contratti richiede ulteriormente l’estensione della digitalizzazione a tutto il ciclo vita dei contratti pubblici, che inizia con la programmazione (CUP) e l’assegnazione del CIG fino a ricomprendere le attività riferite alla conclusione e poi all’esecuzione del contratto. Inoltre, si prevede che l’attività venga svolta senza l’inserimento di documenti in formato *.pdf, ma con l’acquisizione diretta dei dati dalle banche dati esistenti (*machine to machine*).

È previsto, quindi, che tutte le attività di approvvigionamento dovranno svolgersi su piattaforme telematiche cer-

tificate che assicurino l’interoperabilità dei servizi svolti e la confluenza delle informazioni sulla BDNCP. Detta banca dati assume, in tal modo, il ruolo fondamentale di collettore nazionale per gli appalti, anche ai fini della pubblicità legale e dell’adempimento degli obblighi di trasparenza.

Si tratta di obiettivi fortemente sfidanti per ANAC, sia per le implicazioni tecniche, che per la necessità di coinvolgere numerosi soggetti (circa 15 enti certificanti, 39.000 stazioni appaltanti, 150.000 RUP, gli organismi di attestazione autorizzati, oltre 200.000 operatori economici), chiamati a collaborare attivamente garantendo, in tempi molto ristretti, la disponibilità digitale dei dati e l’adeguamento dei processi organizzativi interni.

L’Autorità, già nel corso del 2022, ha quindi avviato una serie di interventi di sviluppo volti a rendere operativi, entro la fine del 2023, tutti i nuovi servizi IT necessari per attuare la completa digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti e, in particolare:

- ▶ la Piattaforma Appalti (PA), deputata sia al monitoraggio degli appalti, sia all’erogazione di servizi per le piattaforme di negoziazione;
- ▶ l’evoluzione del FVOE, al fine di garantire la piena attuazione del nuovo Codice dei contratti e la piena integrazione dello stesso nell’ambito dell’ecosistema di *e-procurement*;
- ▶ la piattaforma per la pubblicazione a valore legale degli avvisi e degli esiti di gara, sia a livello nazionale, sia a livello europeo con la comunicazione dei dati al sistema TED (*Tenders Electronic Daily*);
- ▶ l’Anagrafe degli Operatori Economici (AOE);
- ▶ i servizi IT per la gestione della nuova Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) e della qualificazione delle stazioni appaltanti;
- ▶ i servizi IT per la gestione degli adempimenti in materia di trasparenza dei dati degli appalti.

Allo scopo di garantire la tempestiva attuazione degli adempimenti assegnati e favorire il raggiungimento dell’obiettivo nazionale, l’Autorità ha da tempo avviato le attività necessarie a garantire l’interoperabilità delle banche dati esistenti e la disponibilità dei dati e delle informazioni necessarie, attraverso l’interlocuzione con tutti i soggetti istituzionali coinvolti e la stretta collaborazione con il Dipartimento per la Trasformazione digitale (DTD) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Cabina di Regia per il PNRR.

24 Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”.



Al fine di dare uno strumento operativo a queste collaborazioni, è stato stipulato un accordo tra l'Autorità e il DTD per l'implementazione ed esposizione dei nuovi servizi IT dedicati ai contratti pubblici attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale dei Dati (PDND). L'accordo prevede una serie di implementazioni legate all'avvio e all'evoluzione dell'ecosistema di *e-procurement* che si articoleranno fino al 2026 e che saranno integralmente finanziate attraverso uno stanziamento di 18 milioni di euro erogato dalla misura 1.3.1 "Piattaforma digitale nazionale dati" della Missione M1 - Componente C1 del PNRR.

Oltre alle attività implementative, in raccordo con il Dipartimento per la Trasformazione Digitale e con l'AgID, sono in corso vari gruppi e tavoli di lavoro finalizzati a favorire sia l'ingresso degli enti certificanti nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati, al fine di interoperare con il FVOE, sia la cooperazione tra ANAC, le piattaforme di negoziazione e i sistemi informativi delle stazioni appaltanti.

Le nuove disposizioni demandano ad ANAC l'adozione di numerosi provvedimenti di regolazione, anche di intesa con altri enti, volti a individuare i dati che devono essere acquisiti dalla BDNCP, le modalità e i tempi di trasmissione. Inoltre, ANAC è chiamata ad adottare le disposizioni volte a consentire l'attuazione delle previsioni del nuovo codice in materia di pubblicità e trasparenza dei contratti pubblici.

Con riferimento alla materia della pubblicità, il sopra citato decreto-legge n. 77/2021 ha già introdotto rilevanti innovazioni all'articolo 29 del decreto legislativo n. 50/2016. In particolare, ha esteso gli obblighi di pubblicazione ai dati relativi all'esecuzione e ha previsto la pubblicazione di tutte le informazioni inerenti alle procedure di gara mediante la BDNCP, attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse.

La norma ha previsto altresì che ANAC garantisca, attraverso la Banca Dati, la pubblicazione dei dati ricevuti, la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea e la pubblicazione a livello nazionale, affermando che gli effetti degli atti oggetto di pubblicazione decorrono dalla data di pubblicazione nella BDNCP.

Nelle more dell'attuazione di dette previsioni, il nuovo codice, all'articolo 27, ha confermato l'individuazione della BDNCP come unico collettore nazionale (*eSender*) - chiamato a convogliare verso il sistema SIMAP/TED la pubblicità dei bandi e degli avvisi relativi a procedure sopra soglia per realizzare la pubblicità legale in ambito europeo - e come strumento atto a consentire gli adempimenti di pubblicità sul territorio nazionale, con effetti di legge.

Attraverso i formulari *e-forms* sono acquisiti un insieme di dati salienti e caratterizzanti un appalto in vari scenari (appalti, concessioni, sotto soglia, sopra soglia etc.); in particolare, per gli appalti di importo pari o superiore alle soglie, i dati di dettaglio riguardanti le fasi di programmazione, pubblicazione, aggiudicazione e variazioni contrattuali sono redatti dalle stazioni appaltanti e trasmessi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea per il tramite della BDNCP, mentre per gli appalti sotto soglia i dati vengono comunque acquisiti tramite i nuovi formulari e trasmessi alla BDNCP.

Il comma 4 dell'articolo in esame prevede che i tempi e le modalità di attuazione del regime di pubblicità legale saranno stabiliti da ANAC con proprio provvedimento da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del codice, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. L'adozione di tale provvedimento presuppone la realizzazione di soluzioni tecniche volte a garantire la certezza in ordine al contenuto degli atti pubblicati, alla loro provenienza ed alla data.

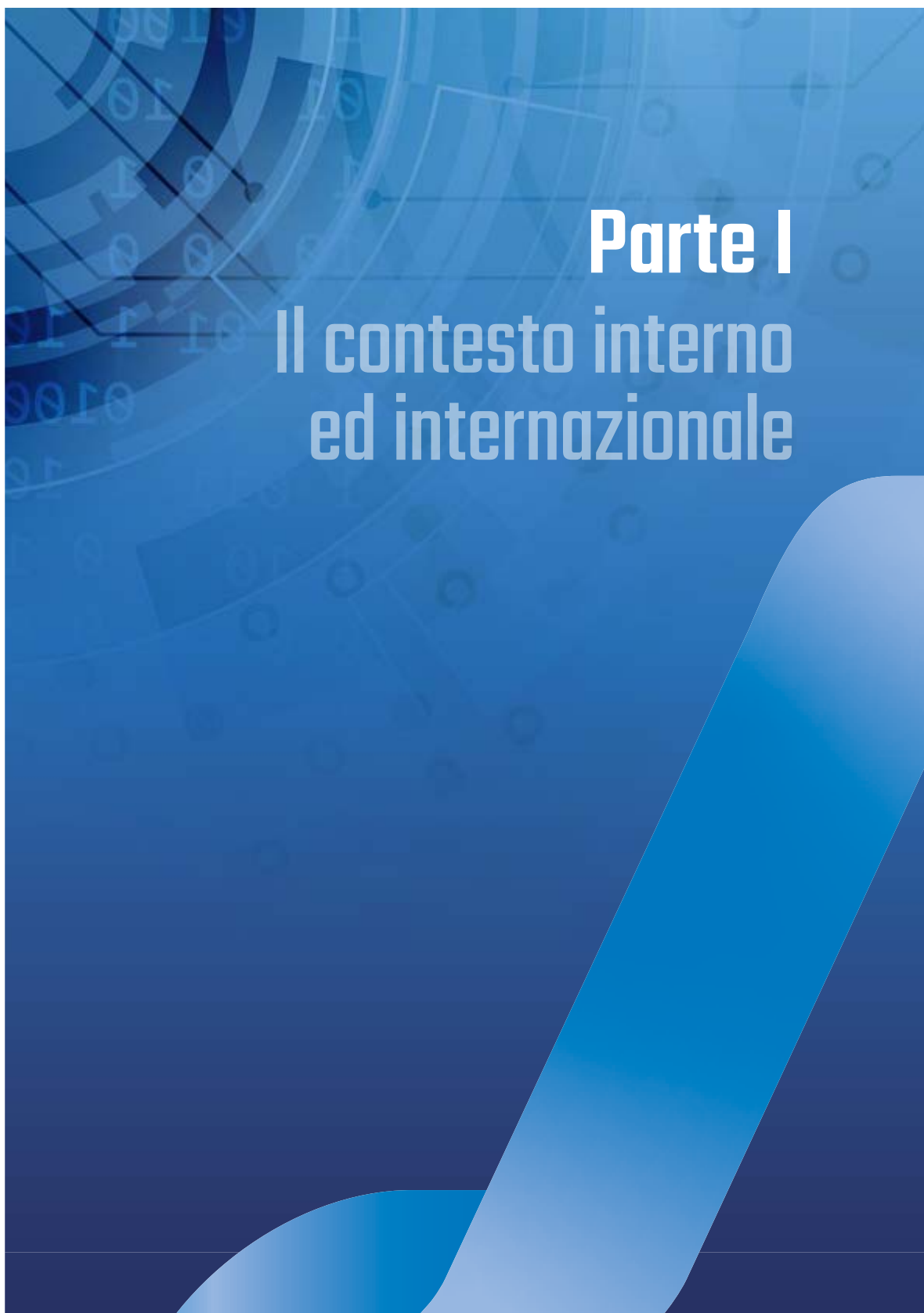
Per quanto attiene agli obblighi di trasparenza, l'articolo 28 del nuovo Codice dei contratti pubblici si prefigge la semplificazione degli adempimenti, in modo da evitare appesantimenti e duplicazioni per le stazioni appaltanti. A tal fine, è previsto l'invio unico dei dati da parte delle stazioni appaltanti ad ANAC tramite piattaforma digitale, sia per ottemperare agli obblighi di trasparenza sul profilo istituzionale delle amministrazioni, sia per popolare la banca dati dei contratti pubblici.

In particolare, i commi 2 e 3 prevedono la trasmissione verso la BDNCP delle informazioni relative alla struttura proponente, all'oggetto del bando, all'elenco degli operatori invitati a presentare offerte, all'aggiudicatario, all'importo di aggiudicazione, ai tempi di completamento dei lavori, servizi o forniture e all'importo delle somme liquidate.

Il comma 4 dell'articolo in esame prevede che ANAC individui con proprio provvedimento le informazioni, i dati e le relative modalità di trasmissione. Si stanno predisponendo gli strumenti informatici atti a consentire che la programmazione e i relativi aggiornamenti del piano triennale dell'acquisto dei beni e servizi, oltre che sul sito web istituzionale della stazione appaltante, siano trasmessi verso la BDNCP.

A tal fine, ANAC sta individuando le informazioni ritenute utili, in congruenza con le disposizioni del regolamento (UE) 2019/1780²⁵ e con gli *e-forms* elaborati dalla Commissione europea.

25 Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici»).



PAGINA BIANCA



1 I RAPPORTI CON GLI ORGANI ISTITUZIONALI, LE RELAZIONI CON GLI STAKEHOLDERS

1. I RAPPORTI DELL'AUTORITÀ CON LE ISTITUZIONI E CON LA SOCIETÀ CIVILE

Nel corso dell'anno 2022 l'Autorità ha svolto un'intensa attività di dialogo e di collaborazione con gli organi costituzionali, offrendo le proprie specifiche competenze al legislatore nei settori della prevenzione della corruzione, della trasparenza e della disciplina dei contratti pubblici, interessata dall'ampio progetto di riforma che rappresenta un fondamentale pilastro nel complesso disegno riformatore previsto dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), anche nell'ottica del perseguimento degli obiettivi della digitalizzazione e della semplificazione, ritenuti di rilevanza strategica per lo sviluppo del Paese.

È proseguita l'attività di interlocuzione con il Governo e il Parlamento finalizzata a segnalare, ai sensi dell'art. 213, comma 3, lett. c) e d), del d.lgs. n. 50/2016²⁶, disfunzioni, applicazioni distorte delle normative, ovvero possibili interventi legislativi, atti a chiarire dubbi interpretativi o a superare criticità applicative riscontrate dall'Autorità nello svolgimento delle proprie funzioni, con particolare riferimento alla materia dei contratti pubblici, alla quale attengono tre dei quattro atti di segnalazione adottati nel corso dell'anno.

Attraverso lo strumento delle segnalazioni l'Autorità ha, infatti, inteso rappresentare al legislatore l'opportunità di alcuni interventi in modifica della disciplina dei contratti pubblici come prevista dal d.lgs. n. 50/2016, in relazione a specifici profili rispetto ai quali è stata avvertita l'esigenza di un approfondimento, anche ai fini dell'attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78²⁷.

Numerose sono state le audizioni del Presidente di ANAC presso gli organi parlamentari che, in più occasioni, hanno ritenuto di interpellare l'Autorità durante lo svolgimento dell'iter di approvazione di atti normativi.

Particolarmente intensa è stata l'interlocuzione tra ANAC e gli organi costituzionali nell'ambito del progetto di riforma della disciplina dei contratti pubblici, sia attraverso audizioni del Presidente che mediante l'elaborazione di documenti, contenenti osservazioni e proposte emendative, presentati durante le diverse fasi di stesura della bozza del decreto e della definitiva approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato con decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36²⁸.

Nell'ambito delle interlocuzioni con la Commissione speciale costituita presso il Consiglio di Stato e con gli organi parlamentari e governativi, l'Autorità, consapevole dell'importanza strategica che la riforma della normativa dei contratti pubblici riveste per la crescita del Paese e per l'introduzione di una nuova cultura amministrativa, nell'effettuare l'esame puntuale delle disposizioni ritenute di maggiore interesse e complessità e nel formulare proposte emendative finalizzate al superamento di eventuali dubbi interpretativi e criticità applicative, ha costantemente perseguito l'obiettivo del giusto equilibrio tra l'esigenza di accelerazione e semplificazione delle procedure di acquisto e i principi di trasparenza e concorrenza, al fine di realizzare un mercato libero da posizioni di privilegio e disciplinato da regole certe e chiare.

In tale prospettiva, l'Autorità ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del legislatore su alcuni profili rilevanti, con particolare riferimento ai temi degli affidamenti a società in *house*, dei conflitti di interessi nelle procedure di acquisizione di forniture, servizi e lavori, degli affidamenti di contratti di valore inferiore alle soglie comunitarie, nonché del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

26 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".

27 Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

28 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".



Ulteriori osservazioni sono state inoltre formulate, attraverso una puntuale analisi delle singole disposizioni normative, in relazione a specifiche tematiche concernenti, a titolo esemplificativo, le modalità di verifica dell'effettivo possesso dei requisiti da parte degli operatori economici partecipanti alle procedure di gara, la progettazione dei lavori, la suddivisione degli appalti in lotti, la revisione automatica dei prezzi, i poteri e le

competenze di ANAC. In merito a tale ultimo aspetto, forte apprezzamento è stato espresso dall'Autorità per il potenziamento degli strumenti digitali ed innovativi, quali la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e il Fascicolo virtuale dell'operatore economico, strumenti cruciali nel perseguimento degli obiettivi di digitalizzazione e semplificazione procedurale.

2. GLI ATTI DI SEGNALAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

Nell'anno 2022 sono stati adottati quattro atti di segnalazione, tre relativi all'ambito dei contratti pubblici ed uno concernente la materia delle concessioni di beni demaniali.

Con i primi tre atti di segnalazione, l'Autorità ha inteso rappresentare al legislatore l'opportunità di alcuni interventi in modifica dell'attuale normativa con riferimento a specifici profili – quali la disciplina dei gravi illeciti professionali e le modalità di soddisfacimento dei requisiti di partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica da parte dei raggruppamenti temporanei di imprese e dei consorzi stabili – che sono stati frequentemente oggetto di dubbi interpretativi e criticità applicative, anche nell'ottica dell'attuazione della citata legge n. 78/2022.

L'ultimo atto di segnalazione dell'anno 2022, adottato con delibera ANAC n. 396 del 6 settembre 2022, relativo invece alla controversa materia delle concessioni di beni demaniali, ha evidenziato alcuni aspetti meritevoli di approfondimento in sede di attuazione della delega al Governo per la mappatura e la regolamentazione dei regimi concessori dei beni pubblici contenuta nella legge 5 agosto 2022, n. 118, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021".

Di seguito si illustrano sinteticamente i contenuti dei suddetti atti di segnalazione, con la precisazione che la loro approvazione è precedente rispetto all'attuazione della legge n. 78/2022 e alla promulgazione del d.lgs. n. 36/2023, pertanto le osservazioni di seguito riportate sono tutte riferite alle disposizioni vigenti alla data di approvazione degli atti stessi.

2.1 Partecipazione dei consorzi e dei raggruppamenti di operatori economici alle procedure di affidamento di contratti pubblici

2.1.1 Requisiti di partecipazione dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi ordinari di operatori economici (atto di segnalazione n. 1 del 20 luglio 2022)

Con l'atto di segnalazione in epigrafe, approvato con delibera ANAC n. 333 del 20 luglio 2022, l'Autorità ha inteso sollecitare l'adeguamento della disciplina dei raggruppamenti temporanei di imprese alla normativa comunitaria in materia. In particolare, si è evidenziata l'opportunità di una modifica degli artt. 48, commi 2, 5 e 6, e 83, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, nonché degli artt. 92, commi 2 e 3, e 93 del d.P.R. n. 207/2010²⁹, non conformi alla normativa europea alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia del 28 aprile 2022 (causa C-642-20).

Con la citata sentenza, la Corte di Giustizia, pronunciandosi in via pregiudiziale sull'interpretazione dell'art. 63 della direttiva 2014/24/UE, in combinato disposto con i principi di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi enunciati negli artt. 49 e 56 TFUE, ha stabilito che il predetto art. 63 deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale secondo la quale l'impresa mandataria di un raggruppamento di imprese partecipante a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico deve possedere i requisiti previsti nel bando di gara ed eseguire le prestazioni di tale appalto in misura maggioritaria.

Con specifico riferimento all'esecuzione delle prestazioni, la Corte ha, altresì, precisato che, in conformità a quanto stabilito dall'art. 63, paragrafo 2, della direttiva 2014/24, per alcune tipologie di appalti, è facoltà delle amministrazioni aggiudicatrici esigere che taluni compiti essenziali siano direttamente svolti da un determinato partecipan-

29 Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»".



te al raggruppamento, dovendosi quindi seguire un approccio qualitativo e non quantitativo nel fissare le condizioni di esecuzione delle prestazioni.

Alla luce di quanto espresso dalla Corte di Giustizia nella sentenza del 28 aprile 2022, l'Autorità ha rilevato la non conformità alla normativa europea della previsione di cui all'art. 83, comma 8, terzo periodo, del d.lgs. 50/2016, secondo cui la mandataria di un raggruppamento temporaneo di imprese deve in ogni caso possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria. Tale norma, infatti, fissa condizioni più rigorose di quelle stabilite dalla direttiva 2014/24, la quale si limita ad autorizzare le amministrazioni aggiudicatrici a prevedere, nel bando di gara, che taluni compiti essenziali siano svolti direttamente da un partecipante al raggruppamento di operatori economici.

A ciò è seguita la disapplicazione dell'art. 83, comma 8, terzo periodo, del d.lgs. n. 50/2016, decisa dalla stessa Autorità sulla base della costante giurisprudenza della Corte di Giustizia, secondo la quale il principio del primato del diritto dell'Unione impone non solo agli organi giurisdizionali, ma anche a tutte le istituzioni dello Stato membro, ivi comprese le autorità amministrative, di dare pieno effetto alle norme dell'Unione disapplicando le disposizioni contrastanti (cfr. sentenze della Corte 22 giugno 1989, Costanzo, causa C-103-88; 9 settembre 2003, CIF, causa C-198-01 e 14 settembre 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme, causa C-628-15).

In particolare, l'intervento dell'Autorità richiamato nell'atto di segnalazione in esame è consistito nella modifica delle indicazioni contenute nel bando-tipo recante *"Procedura aperta telematica per l'affidamento di contratti pubblici di servizi e forniture nei settori ordinari sopra soglia comunitaria con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo"*, con specifico riferimento alle previsioni direttamente interessate dalla pronuncia della Corte di Giustizia.

Tale intervento non è tuttavia stato ritenuto sufficiente ad eliminare il contrasto dell'ordinamento interno rispetto ai principi europolitani, dal momento che è possibile individuare diverse disposizioni che appaiono in contrasto con i principi enunciati dalla Corte di Giustizia, relativamente alle quali l'Autorità ha ritenuto opportuno richiedere l'intervento del legislatore.

Tra queste, l'art. 48, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, che definisce il raggruppamento di tipo verticale come un raggruppamento di operatori economici in cui il manda-

tario esegue le prestazioni di servizi o di forniture indicate come principali anche in termini economici (quindi solo quantitativi), i mandanti quelle indicate come secondarie.

Tale previsione appare in contrasto con quanto sancito dalla Corte di Giustizia nella citata pronuncia, secondo la quale la volontà del legislatore dell'Unione, conformemente agli obiettivi di cui ai considerando 1 e 2 della direttiva 2014/24, consiste nel limitare ciò che può essere imposto a un singolo operatore di un raggruppamento, seguendo un approccio qualitativo e non meramente quantitativo.

Per le medesime motivazioni l'Autorità ha suggerito una modifica del comma 6 del citato articolo 48 del d.lgs. 50/2016, ove si dispone che, nel caso di lavori, per i raggruppamenti temporanei di tipo verticale, i requisiti di qualificazione, sempre che siano frazionabili, devono essere posseduti dal mandatario per i lavori della categoria prevalente e per il relativo importo, mentre per i lavori scorporati ciascun mandante deve possedere i requisiti previsti per l'importo della categoria dei lavori che intende assumere e nella misura indicata per il concorrente singolo.

Analogamente non appaiono in linea con la normativa comunitaria, sempre in materia di lavori, gli artt. 92, commi 2 e 3, e 93 del d.P.R. n. 207/2010, in quanto stabiliscono misure e limiti quantitativi relativamente al possesso dei requisiti di qualificazione da parte della mandataria e delle mandanti dei raggruppamenti temporanei di imprese.

L'Autorità ha segnalato, infine, l'opportunità di un intervento del legislatore in modifica dell'art. 48, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, in tema di responsabilità dei partecipanti al raggruppamento temporaneo.

A tale proposito, infatti, si è rilevato che, mentre la direttiva n. 2014/24 riconosce in capo alle amministrazioni aggiudicatrici la mera facoltà (e non l'obbligo) di esigere la responsabilità solidale delle imprese raggruppate, diversamente il predetto comma 5 dell'art. 48 del d.lgs. n. 50/2016 impone la responsabilità solidale come regola, prevedendo espressamente che l'offerta degli operatori economici raggruppati o consorziati determina la loro responsabilità solidale nei confronti della stazione appaltante, nonché del subappaltatore e dei fornitori.

L'Autorità ha individuato nell'attuazione della legge n. 78/2022 la sede più opportuna per effettuare l'intervento di adeguamento normativo sollecitato in materia di disciplina dei raggruppamenti temporanei di imprese.



2.1.2 Il c.d. “cumulo alla rinfusa” nella prova dei requisiti per la partecipazione alle gare dei consorzi stabili (atto di segnalazione n. 2 del 20 luglio 2022)

L'art. 47 del d.lgs. n. 50/2016 è stato interessato da numerosi interventi di modifica, con particolare riferimento all'applicabilità del meccanismo del c.d. “cumulo alla rinfusa”, vale a dire alla possibilità per i consorzi stabili di comprovare il possesso dei requisiti economico-finanziari e tecnico-organizzativi mediante la sommatoria di quelli posseduti dalle singole imprese consorziate esecutrici.

Il comma secondo della disposizione in esame, come modificato dall'art. 1, comma 20, lettera l), n. 1, del decreto-legge 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri)³⁰, stabilisce che *“I consorzi stabili di cui agli articoli 45, comma 2, lettera c), e 46, comma 1, lettera f) eseguono le prestazioni o con la propria struttura o tramite i consorziati indicati in sede di gara senza che ciò costituisca subappalto, ferma la responsabilità solidale degli stessi nei confronti della stazione appaltante. Per i lavori, ai fini della qualificazione di cui all'articolo 84, con il regolamento di cui all'articolo 216, comma 27-octies sono stabiliti i criteri per l'imputazione delle prestazioni eseguite al consorzio o ai singoli consorziati che eseguono le prestazioni. L'affidamento delle prestazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettera b), ai propri consorziati non costituisce subappalto”*. La lettera l), n. 2, del medesimo articolo 1, comma 20, ha inoltre introdotto all'art. 47 del d.lgs. n. 50/2016 il comma 2-bis, secondo cui: *“La sussistenza in capo ai consorzi stabili dei requisiti richiesti nel bando di gara per l'affidamento di servizi e forniture è valutata, a seguito della verifica della effettiva esistenza dei predetti requisiti in capo ai singoli consorziati”*.

L'Autorità, con l'atto di segnalazione in epigrafe, approvato con delibera ANAC n. 334 del 20 luglio 2022, nell'esprimersi a favore di un'interpretazione estensiva del quadro normativo - vigente al momento dell'adozione della delibera stessa -, che consenta l'applicazione del meccanismo del cumulo alla rinfusa per i consorzi stabili senza limitazioni, sia per i lavori sia per i servizi e le forniture, ha evidenziato l'opportunità di una modifica della previsione di cui al citato art. 47 del d.lgs. n. 50/2016 mediante una più chiara formulazione della disposizione medesima, che definisca l'esatto ambito applicativo dell'istituto.

L'Autorità, infatti, oltre ad aver registrato un orientamento giurisprudenziale ampiamente favorevole all'esten-

sione dell'applicabilità del cumulo alla rinfusa, ha anche formulato ulteriori osservazioni a sostegno della tesi intervenuta in giurisprudenza.

In primo luogo, nell'atto di segnalazione in esame si è osservato che la formulazione del comma 1 dell'art. 47, d.lgs. n. 50/2016, non può considerarsi di per sé incompatibile con l'estensione del cumulo alla rinfusa, dal momento che il testo della disposizione non si discosta nella sostanza dalle precedenti versioni della norma, che sono state ritenute dalla giurisprudenza conciliabili con un'ampia applicazione dell'istituto del cumulo.

Peraltro l'Autorità ha rilevato che il citato comma 1, limitandosi ad indicare che i requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei consorzi stabili e dei consorzi di cooperative di produzione e lavoro devono essere posseduti e comprovati con le modalità previste dal Codice dei contratti, non esclude di per sé l'applicabilità del cumulo, anche se questo viene espressamente menzionato soltanto con riferimento ai requisiti relativi all'organico medio e alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera.

In secondo luogo, l'Autorità ha osservato che il comma 2-bis dell'art. 47, d.lgs. n. 50/2016, prevedendo la possibilità di imputare al consorzio stabile i requisiti posseduti dai singoli consorziati, intende introdurre un meccanismo di favore per i soli consorzi stabili, ammettendo l'applicazione ad essi del meccanismo del cumulo alla rinfusa senza alcuna limitazione, se non quella della previa verifica dell'effettiva sussistenza dei requisiti in capo alle consorziate.

Ad ulteriore sostegno dell'interpretazione proposta, l'Autorità ha evidenziato che, qualora si assumesse un'interpretazione restrittiva con riferimento ai servizi e alle forniture e si ammettesse invece il cumulo senza limitazioni per i lavori - in coerenza con quanto previsto dal regime transitorio di cui all'art. 94, comma 2, del d.P.R. 207/2010 - al termine del periodo transitorio l'interpretazione restrittiva dovrebbe trovare applicazione anche ai lavori, con la conseguenza che verrebbe ad essere introdotta una netta separazione tra i due regimi succedutisi nel tempo, in difformità rispetto agli intenti dichiarati dal legislatore.

Infine l'Autorità ha segnalato che un'eventuale limitazione dell'applicazione del cumulo, che consenta ai consorzi stabili di comprovare i soli requisiti dell'organico e delle

30 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, “Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici”, convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

31 L'art. 47, comma 1, d.lgs. n. 50/2016, prevede espressamente che: *“I requisiti di idoneità tecnica e finanziaria per l'ammissione alle procedure di affidamento dei soggetti di cui all'articolo 45, comma 2, lettere b) e c), devono essere posseduti e comprovati dagli stessi con le modalità previste dal presente codice, salvo che per quelli relativi alla disponibilità delle attrezzature e dei mezzi d'opera, nonché all'organico medio annuo, che sono computati cumulativamente in capo al consorzio ancorché posseduti dalle singole imprese consorziate”*.



attrezzature mediante la sommatoria delle capacità esecutive delle consorziate, comporterebbe un notevole depotenziamento della finalità mutualistica del consorzio.

2.2 Motivi di esclusione: grave illecito professionale, false informazioni, carenze nell'esecuzione e grave inadempimento (atto di segnalazione n. 3 del 27 luglio 2022)

Con l'atto di segnalazione in epigrafe, approvato con delibera ANAC n. 370 del 27 luglio 2022, l'Autorità ha inteso evidenziare l'opportunità di un intervento del legislatore in modifica dell'art. 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater), del d.lgs. n. 50/2016 - che individua, tra i motivi di esclusione dalle procedure di affidamento di contratti pubblici, il grave illecito professionale, le influenze indebite, le carenze nell'esecuzione di precedente contratto o concessione, il grave inadempimento -, al fine di superare le numerose criticità applicative emerse durante la consultazione pubblica svoltasi preliminarmente alla prevista adozione del testo aggiornato delle Linee guida n. 6, aventi appunto ad oggetto indicazioni in merito ai mezzi di prova e alle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione secondo la suddetta disposizione.

Al riguardo si precisa che, a seguito dell'approvazione, in data 14 giugno 2022, della legge delega per la riforma del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha ritenuto opportuno accantonare l'opzione dell'aggiornamento delle Linee guida e rappresentare al Governo e al Parlamento le numerose criticità della normativa in esame, come emerse dagli approfondimenti svolti ed evidenziati dagli *stakeholders* in sede di consultazione pubblica, in modo da consentire che, nella stesura della nuova disciplina, si potessero superare le incertezze interpretative e i dubbi applicativi.

In primo luogo, in materia di grave illecito professionale, l'Autorità ha sottolineato la necessità che il legislatore fornisca l'indicazione puntuale ed esaustiva delle fattispecie idonee a configurare la causa di esclusione in esame e chiarisse, altresì, la rilevanza delle violazioni non definitivamente accertate, introducendo, in particolare per queste ultime, la possibilità di graduare in misura proporzionale sia le conseguenze delle condotte illecite, sia l'obbligo di motivazione posto a carico della stazione appaltante in relazione alle scelte adottate.

In merito all'individuazione delle fattispecie rilevanti, l'Autorità ha anche segnalato l'opportunità di una modifica dell'art. 80, comma 5, lett. c-quater), del d.lgs. n. 50/2016, relativo al grave inadempimento, mediante una più chiara definizione dell'ambito applicativo e l'eliminazione del riferimento alla definitività dell'accertamento, che appa-

re in contrasto con l'obbligo per le stazioni appaltanti di valutare la rilevanza ostativa della condotta nelle more dell'accertamento definitivo.

Sono stati, inoltre, suggeriti interventi volti a chiarire la differenza tra la fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, lettera f-bis), d.lgs. n. 50/2016 - falsa documentazione o dichiarazioni non veritiere - e quella di cui alla lettera c-bis) - influenze indebite anche attraverso informazioni false e fuorvianti -, a stabilire la rilevanza - ai fini dell'applicazione della normativa sui gravi illeciti - dei soli provvedimenti esecutivi (escludendo quindi la rilevanza della causa ostativa in caso di adozione di misure di sospensione cautelare del provvedimento), nonché a prevedere la non rilevanza delle fattispecie in parola ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, stante la difficile esecuzione di una valutazione al riguardo da parte degli organismi di attestazione.

L'Autorità ha anche ritenuto auspicabile un chiarimento sull'ambito soggettivo di applicazione delle fattispecie di cui all'art. 80, comma 5, lettere da c) a c-quater), del d.lgs. n. 50/2016, con un esplicito riferimento ai soggetti indicati al comma 3 del medesimo articolo.

In merito alla previsione di cui alla lettera c-bis) - influenze indebite -, è stata altresì segnalata l'opportunità di un intervento del legislatore volto a precisare se le condotte illecite ivi descritte rilevino soltanto nell'ambito della gara in cui sono poste in essere, oppure anche nelle procedure future. Al riguardo l'Autorità ha espresso l'auspicio che si preveda la rilevanza di tali condotte anche se verificatesi in precedenti procedure di gara e che in tali casi non trovino applicazione l'art. 80, comma 5, lett. f-ter) e l'art. 80, comma 12, del decreto medesimo; diversamente, infatti, risulterebbero pregiudicate esigenze di sistematicità e proporzionalità, in quanto gravi violazioni, quali l'omissione di informazioni o i tentativi di influenzare le decisioni della stazione appaltante, avrebbero una rilevanza limitata alla procedura in corso di svolgimento, mentre illeciti connotati da un minor disvalore sociale, quali le risoluzioni contrattuali e le penali, rilevarebbero anche se posti in essere nei confronti di altre stazioni appaltanti.

Alla luce delle valutazioni espresse dagli operatori economici intervenuti alla consultazione in merito alla rilevanza ostativa delle penali e della risoluzione contrattuale per inadempimento, l'Autorità ha altresì evidenziato l'opportunità di una esemplificazione dettagliata delle ipotesi astrattamente rilevanti, idonea a circoscrivere l'ambito di applicazione della normativa alle carenze significative, correlate ad adempimenti sostanziali, e che escluda la rilevanza delle penali riferite a episodi isolati e fisiologici nel quadro complessivo dell'appalto.



Con riferimento alla durata del periodo di rilevanza della causa ostativa, sulla base dell'art. 57, paragrafo 7, della direttiva 2014/24, che lascia agli Stati membri la possibilità di determinare il periodo massimo di esclusione stabilendo che lo stesso, se non fissato con sentenza definitiva, non possa comunque superare i tre anni dalla data del fatto in questione, l'Autorità ha invitato a valutare l'opportunità di ridurre la durata dell'esclusione di tre anni prevista dal comma 10-*bis*) dell'art. 80 del d.lgs. n. 50/2016 o, quanto meno, di graduare il periodo di esclusione in ragione della gravità delle condotte ostative, anche nell'ottica di ricondurre la previsione a proporzionalità rispetto ad altre condotte illecite connotate da maggiore gravità o disvalore sociale.

In relazione allo stesso art. 80, comma 10-*bis*), l'Autorità ha anche ritenuto auspicabile l'adozione di una formulazione più chiara del secondo periodo, che individui esattamente il *dies a quo*, precisando se la causa ostativa rilevi anche se impugnata e in pendenza di giudizio, in coerenza con quanto previsto dal comma 5. Si è in ogni caso rilevata l'esigenza di individuare chiaramente il *dies a quo* per ciascuna ipotesi di provvedimento rilevante.

Con riferimento allo stesso comma 10-*bis*), allo scopo di evitare la doppia valutazione della medesima violazione, l'Autorità ha infine segnalato l'opportunità di un intervento legislativo che chiarisca che, qualora una determinata condotta sia stata già valutata dalla stazione appaltante nelle more dell'accertamento definitivo del fatto, il successivo passaggio in giudicato della relativa sentenza potrà rilevare come causa ostativa solo se il periodo di interdizione triennale non si sia ancora concluso e, in tal caso, solo per il periodo residuo, in modo da escludere la rilevanza della stessa fattispecie per periodi eccedenti il triennio.

2.3 Le concessioni dei beni demaniali (atto di segnalazione n. 4 del 6 settembre 2022)

In tema di concessioni di beni demaniali, rivestono notevole rilevanza le disposizioni per la tutela della concorrenza contenute nella legge 5 agosto 2022, n. 118, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021", con particolare riferimento alla previsione di cui all'art. 2, relativa alla delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici.

Con l'atto di segnalazione in epigrafe, approvato con delibera ANAC n. 396 del 6 settembre 2022, l'Autorità, nell'esprimere forte apprezzamento per una riforma mirata a colmare un vuoto normativo e a promuovere un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle

attività economiche connessi allo sfruttamento delle concessioni demaniali, in conformità ai principi europei e in coerenza con quanto dettato, in particolare, dalla direttiva c.d. Bolkestein n. 123/2006/CE, ha inteso evidenziare alcuni profili meritevoli di approfondimento in sede di attuazione della delega di cui al predetto art. 2 della legge n. 118/2022.

In primo luogo, è stata richiamata la necessaria applicazione del d.lgs. n. 50/2016 alle ipotesi di contratti misti di concessioni, laddove al contratto di concessione di un bene pubblico acceda anche una concessione di servizi o di lavori pubblici.

In particolare, con specifico riferimento alle concessioni di beni demaniali marittimi, premesso che queste, qualora consistenti nella mera autorizzazione ad esercitare un'attività economica in un'area demaniale, devono essere distinte dalle concessioni di servizi e di lavori pubblici rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23/UE e del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha rappresentato la necessità di qualificare come "miste" le concessioni aventi ad oggetto non solo lo sfruttamento economico del bene pubblico, ma anche la prestazione di lavori e/o servizi di natura pubblica. A tale riguardo si è fatta altresì menzione del Piano Nazionale Anticorruzione 2017, che ha espressamente previsto l'applicazione del d.lgs. n. 50/2016 alle ipotesi di contratti misti di concessioni nel settore portuale.

In secondo luogo, nell'atto di segnalazione in esame, l'Autorità ha espresso il proprio impegno, per tutte le concessioni di beni demaniali per le quali il legislatore individuerà la necessità di una procedura ad evidenza pubblica, sia a mettere a disposizione degli enti concedenti appositi documenti-tipo non vincolanti, che costituiscano un concreto strumento di semplificazione e di standardizzazione, sia a supportare le stesse amministrazioni concedenti mediante protocolli di vigilanza collaborativa, da attivarsi su richiesta degli enti interessati, volti a garantire una consulenza specifica, tanto nella fase di indizione della procedura selettiva quanto nella successiva fase di gestione del contratto.

Con più specifico riferimento ai profili di trasparenza e prevenzione della corruzione, l'Autorità ha inoltre richiamato l'esigenza di un coordinamento della nuova normativa sulle concessioni di beni demaniali con la disciplina generale dettata in materia di trasparenza dal d.lgs. n. 33/2013³², ed in particolare con quanto previsto dall'art. 26, comma 1, del decreto stesso, ai sensi del quale le amministrazioni sono tenute a pubblicare gli atti normativi,

32 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".



ovvero le leggi e i regolamenti, che enucleano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici, nonché gli atti di carattere amministrativo generale adottati in attuazione di leggi e regolamenti, che riguardano sussidi, indennizzi, premi, contributi volti ad accordare un vantaggio economico a persone fisiche ed enti pubblici. Infatti, posto che la concessione di un bene pubblico conferisce al concessionario un vantaggio economico, le amministrazioni concedenti sono tenute ad assicurare la trasparenza dei criteri e delle modalità di assegnazione del bene.

In merito al registro telematico dei beni pubblici – oggetto anch'esso della delega al Governo contenuta nell'art.

2 della legge n. 118/2022, che affida la gestione di tale sistema al Ministero dell'economia e delle finanze, prevedendo espressamente il coordinamento e l'interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici – l'Autorità ha rappresentato l'opportunità che sia assicurata, in particolare, la piena interoperabilità con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dalla stessa gestita, e con la Piattaforma unica della trasparenza, anche nel rispetto del principio dell'"unicità dell'invio", secondo cui ciascun dato rilevante dovrebbe essere fornito una sola volta e ad un solo sistema informativo.

3. LE AUDIZIONI SUL DECRETO LEGISLATIVO DI RIFORMA DEL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Fin dalla fase iniziale del progetto di riforma della disciplina dei contratti pubblici, l'Autorità ha partecipato alla formulazione del nuovo testo con molteplici attività e con il costante confronto con gli organi istituzionali preposti.

In particolare, durante la fase di stesura dello schema di decreto legislativo attuativo della legge delega da parte della Commissione speciale costituita presso il Consiglio di Stato, l'Autorità ha collaborato costantemente con la suddetta Commissione, sia nell'ambito delle riunioni dei tavoli tecnici, sia con la produzione di specifici documenti contenenti osservazioni e proposte rispetto all'iniziale progetto di riforma, volte a favorire il superamento delle criticità applicative e interpretative manifestatesi nel tempo in materia di contratti pubblici.

Successivamente, sulla base del contenuto del documento di cui sopra, l'Autorità ha svolto un'analisi puntuale dello *Schema preliminare di Codice dei contratti pubblici*, licenziato in bozza dalla Commissione speciale nell'ottobre 2022, i cui esiti sono poi confluiti nella relazione contenente le *Osservazioni di ANAC sullo schema preliminare di Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'art. 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78 "Delega al Governo in materia di contratti pubblici" del 20 ottobre 2022*, trasmessa al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel mese di novembre 2022.

A seguito dell'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, in data 16 dicembre 2022, del testo del *decreto legislativo di riforma del Codice dei contratti pubblici* da trasmettere alle Camere per l'acquisizione del relativo parere, contenente modifiche rispetto al testo licenziato il 20 ottobre 2022, ANAC ha provveduto alla redazione di un ulteriore documento contenente *Osservazioni di ANAC in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 19 "Schema di decreto legislativo recante codice dei*

contratti pubblici", inviato alle competenti Commissioni di Camera e Senato in concomitanza alle audizioni del Presidente del 26 gennaio e del 1 febbraio 2023.

Nei diversi contributi forniti, l'Autorità, consapevole dell'importanza strategica che la riforma dei contratti pubblici riveste nel complessivo disegno riformatore previsto dal PNRR, nell'esprimere il convinto apprezzamento per il lavoro svolto da tutti gli organi istituzionali coinvolti nella elaborazione della nuova disciplina, ha inteso proporre un esame puntuale delle disposizioni ritenute di maggiore interesse e complessità, illustrare possibili dubbi interpretativi e formulare proposte emendative finalizzate al superamento di eventuali criticità applicative.

In particolare ANAC, pur condividendo pienamente l'obiettivo della semplificazione procedurale, al cui perseguimento concorre principalmente la trasformazione digitale dell'intero ciclo di vita dei contratti, ha sollecitato una riflessione del legislatore sulla necessità di coniugare la semplificazione con la trasparenza e il monitoraggio, al fine di realizzare un mercato concorrenziale sgombro da privilegi e zone d'ombra.

Le osservazioni di seguito riportate sono da intendersi riferite alle disposizioni dello *"Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici"*, come formulate nell'Atto del Governo n. 19 sottoposto all'esame del Parlamento.

Tra le questioni di particolare rilievo segnalate dall'Autorità figura, in primo luogo, il tema degli affidamenti a società *in house*. Al riguardo l'Autorità ha evidenziato l'opportunità del mantenimento dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*, previsto dall'art. 192 del



d.lgs. n. 50/2016, che ne ha affidato la gestione alla stessa ANAC.

Come verrà meglio illustrato nel capitolo dedicato alla qualificazione delle stazioni appaltanti, le rilevanti criticità che il fenomeno dell'*in house* pone, in quanto difficilmente controllabile dall'esterno e spesso fonte di sprechi – come rilevato costantemente dalla magistratura contabile –, rendono, secondo ANAC, necessario il mantenimento del predetto elenco, che, senza alcun tipo di aggravamento istruttorio e/o interferenza nelle decisioni delle amministrazioni, svolge un'importante funzione di supporto per le stesse, ha un indiscutibile effetto deflattivo del contenzioso e assolve ad una fondamentale funzione di pubblicità e trasparenza.

In materia di affidamenti *in house* l'Autorità ha altresì evidenziato l'opportunità di richiamare, per tutti i contratti pubblici che vengano affidati con tale modalità, l'obbligo di "motivazione rafforzata" previsto dal legislatore anche in sede di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, mediante un rinvio alla disciplina espressa dall'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022³³.

In secondo luogo, ANAC ha segnalato la necessità di non depotenziare la disciplina del conflitto di interessi. A tale proposito l'Autorità aveva rilevato, con riferimento allo Schema di Codice dei contratti pubblici di cui all'atto del Governo n. 19, sottoposto alla valutazione delle competenti Commissioni parlamentari, che l'articolo 16 appariva in contrasto con la definizione contenuta nelle direttive europee (art. 24 Direttiva 2014/24/UE e art. 35 Direttiva 2014/23/UE) e riduceva notevolmente lo spazio applicativo della fattispecie, non solo rispetto all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, ma anche rispetto a quanto previsto per i procedimenti amministrativi ordinari (cfr. art. 6-*bis* della legge n. 241/1990³⁴ e artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013³⁵).

Ulteriori criticità venivano, inoltre, individuate nel gravoso onere probatorio posto dalla suddetta previsione a carico di chi invocasse il conflitto di interessi, nonché nell'assenza di una specifica previsione che ponesse in capo alle stazioni appaltanti l'onere di attivarsi, al fine di prevenire conflitti di interessi (cfr. art. 24 Direttiva 2014/24/UE).

ANAC esprimeva, pertanto, l'auspicio che venisse ripristinato l'obbligo per le stazioni appaltanti di porre in essere

attività e iniziative finalizzate all'individuazione, prevenzione ed eliminazione dei conflitti di interesse, e introdotta la previsione secondo la quale costituiscono situazioni di conflitto di interesse quelle che determinano l'obbligo di astensione previsto dall'art. 7 del d.P.R. n. 62/2013.

In tema di affidamento dei contratti di valore inferiore alle soglie comunitarie, l'Autorità ha manifestato perplessità riguardo l'innalzamento dei limiti di importo che esentano la stazione appaltante dal confronto concorrenziale, auspicando *in primis* un ridimensionamento degli stessi ed, in seconda istanza, almeno l'introduzione di adeguati correttivi, quali l'obbligo di dare conto nella determina a contrarre, oggetto di pubblicazione – per gli affidamenti diretti di valore superiore ad euro 40.000 – delle ragioni della scelta dell'affidatario e di eventuali comparazioni di prezzi effettuate, nonché l'obbligo di pubblicazione sul sito della stazione appaltante – in caso di procedure negoziate senza bando – dell'avviso di avvio della procedura.

Nell'ottica di una maggiore trasparenza, l'Autorità ha, altresì, evidenziato l'opportunità di prevedere il ricorso alle indagini di mercato o alla consultazione di elenchi di operatori economici in tutte le ipotesi di procedura negoziata elencate dall'art. 50 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19, nonché di consentire in ogni caso alle stazioni appaltanti, nell'esercizio della propria discrezionalità e in applicazione del principio di auto-organizzazione amministrativa, di ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto soglia, in luogo delle procedure negoziate, qualora le caratteristiche del mercato di riferimento inducano a ritenere preferibile un ampio confronto concorrenziale.

Con riferimento al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, l'Autorità, nell'esprimere la piena condivisione degli obiettivi perseguiti, ha tuttavia individuato possibili criticità in relazione all'innalzamento a 500.000 euro dell'obbligo di qualificazione per l'affidamento di contratti di lavori pubblici, proponendo di mantenere la soglia vigente di 150.000 euro e suggerendo eventualmente, in alternativa all'attuazione immediata dell'abbassamento della suddetta soglia, la previsione di un periodo transitorio di un anno finalizzato al progressivo adeguamento delle stazioni appaltanti.

Sul tema l'Autorità ha altresì evidenziato la necessità che la norma, laddove assegnava ad ANAC il compito di individuare d'ufficio una centrale di committenza che dia seguito alla richiesta di una stazione appaltante non qua-

33 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

34 Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

35 Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".



lificata, preveda anche sanzioni da irrogare a tale centrale di committenza qualora essa rimanga inerte senza giustificato motivo.

Oltre a porre all'attenzione del legislatore le predette questioni, ritenute di particolare rilevanza, l'Autorità ha anche formulato varie considerazioni in merito a singole previsioni dello Schema di Codice.

In particolare, relativamente al principio dell'applicazione dei contratti collettivi nazionali di settore, di cui all'art. 11 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19, ove si è previsto che gli operatori economici possano indicare, nella propria offerta, l'applicazione di un contratto collettivo diverso da quello indicato dalla stazione appaltante, purché siano garantite ai dipendenti le medesime tutele, l'Autorità ha segnalato l'opportunità che venisse individuato un soggetto istituzionale competente a dichiarare l'equivalenza delle tutele e che fossero quindi previste solo in via transitoria l'autodichiarazione da parte dell'operatore economico e la verifica da parte della stazione appaltante.

In merito alle funzioni del RUP, l'Autorità, rilevando che l'eventuale nomina di un Responsabile del procedimento per ogni fase, in aggiunta al RUP, avrebbe determinato la coesistenza di due soggetti responsabili per ogni fase, ha suggerito l'eliminazione del comma 4 dell'art. 15 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19.

Nell'ambito delle disposizioni relative alle fasi del procedimento di affidamento, l'Autorità ha inoltre suggerito un'integrazione dei contenuti della determina a contrarre indicati all'art. 17 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19, in modo da ricomprendervi anche l'indicazione della procedura di gara con cui la stazione appaltante intende procedere e il criterio di aggiudicazione prescelto, al fine di rendere più puntuale e stringente il perimetro della motivazione.

In merito alla disciplina della trasparenza dei contratti pubblici, l'Autorità, oltre a rappresentare un'esigenza di coordinamento con quanto previsto dall'art. 31 del citato d.lgs. n. 201/2022 relativamente ai servizi pubblici locali di rilevanza economica, ha altresì richiamato la necessità che nel campo di applicazione dell'art. 28 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19 siano espressamente ricompresi anche gli affidamenti *in house*.

Particolare attenzione l'Autorità ha dedicato, inoltre, alle disposizioni relative all'Anagrafe degli operatori economici partecipanti agli appalti, suggerendo alcune modifiche dell'art. 31 dello Schema di Codice di cui all'atto del Go-

verno n. 19, volte sia ad una più chiara specificazione della *ratio* di tale strumento, sia ad una migliore definizione delle relative modalità di funzionamento.

In tema di progettazione, l'Autorità, pur non rilevando gravi criticità connesse alla riduzione dei livelli da tre a due, ha tuttavia auspicato l'estensione dell'obbligo di redazione del documento di fattibilità delle alternative progettuali anche agli appalti di lavori sotto soglia, eventualmente prevedendone in tal caso la predisposizione in forma semplificata, e ha richiamato la necessità di un aggiornamento del decreto ministeriale 17 giugno 2016, alla luce della riduzione dei livelli di progettazione e della modifica degli elaborati ad essi riferiti. L'Autorità ha inoltre suggerito l'introduzione di una separata e dettagliata elencazione dei contenuti specifici del progetto per gli appalti di servizi e forniture.

Per quanto concerne l'appalto integrato, l'Autorità, nell'esprimere apprezzamento per la previsione relativa alla necessaria qualificazione della stazione appaltante o dell'ente concedente ai fini del ricorso a tale istituto, ha tuttavia rilevato un'eccessiva genericità nell'individuazione dei presupposti legittimanti tale modulo contrattuale, suggerendo in particolare di prevedere che l'affidamento di un contratto avente ad oggetto sia la progettazione esecutiva sia l'esecuzione dei lavori, sia motivato in ragione dell'elevato contenuto tecnologico delle opere da eseguire, e ha inoltre richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di introdurre limiti agli aumenti di costi nella fase esecutiva, tenuto conto delle disfunzioni frequentemente riscontrate negli appalti integrati in termini di incrementi di costo e varianti.

Specifiche osservazioni di ANAC hanno riguardato anche la disciplina della suddivisione degli appalti in lotti, con il suggerimento di introdurre un criterio che consenta l'individuazione dell'artificioso accorpamento dei lotti, nonché il principio di rotazione degli affidamenti, con la proposta di estendere la rotazione anche ai soggetti precedentemente invitati e non affidatari, al fine di controbilanciare la sottrazione alla concorrenza di una significativa quota degli appalti di valore inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria.

In tema di controllo sul possesso dei requisiti, l'Autorità ha soprattutto rilevato il difetto di coordinamento tra il potere della stazione appaltante (previsto dall'art. 52 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19) di sospendere l'operatore economico dalla partecipazione alle proprie gare e il generale potere interdittivo in capo ad ANAC, con il conseguente rischio che i due procedimenti si concludano con esiti non coerenti tra loro.



In relazione alle modalità prescritte per la verifica del possesso dei requisiti, l'Autorità, ribadendo l'esigenza che il fascicolo virtuale dell'operatore economico sia indicato quale unico strumento utilizzabile, nell'ottica della semplificazione dei processi, ha richiamato l'attenzione del legislatore sulla necessità di evitare formulazioni della norma (quale quella che si rinviene nell'art. 99 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19) tali da lasciare intendere che siano ammissibili anche mezzi alternativi al fascicolo virtuale.

L'Autorità, inoltre, ha auspicato una formulazione più chiara della norma anche con riferimento al rapporto tra il predetto fascicolo virtuale e il sistema di qualificazione degli esecutori di lavori, rilevando in particolare che dal testo dell'art. 100 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19 non risulta comprensibile se il sistema di qualificazione si integri o piuttosto si sovrapponga al fascicolo virtuale.

Ulteriori valutazioni sono state poi espresse in relazione all'opportunità di circoscrivere meglio l'ambito di applicazione dell'istituto dell'accordo quadro, considerate le numerose criticità registratesi al riguardo, nonché in merito alla disciplina della revisione dei prezzi. A tal proposito l'Autorità, oltre ad evidenziare che la revisione automatica dei prezzi, nei limiti previsti del 5%, potrebbe, in alcuni casi, assorbire quasi totalmente il rischio di impresa a carico degli operatori economici, ha altresì segnalato la mancata individuazione, nell'ambito dell'art. 60 dello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19, delle concrete modalità attuative, nonché la mancata previsione degli incrementi di costo derivanti dal rinnovo dei CCNL tra le condizioni di natura oggettiva idonee a determinare la revisione dei prezzi.

L'Autorità ha inoltre ribadito la necessità della corretta individuazione del c.d. "titolare effettivo" nelle procedure di appalto, suggerendo di prevedere, tra l'altro, uno specifico obbligo dichiarativo al riguardo in capo agli operatori economici concorrenti.

Sul piano dell'esecuzione contrattuale, le osservazioni di ANAC hanno riguardato in particolare il tema del subappalto, con specifico riferimento all'eliminazione del divieto del c.d. subappalto a cascata e alla conseguente previsione dell'obbligo per la stazione appaltante di indicare nei documenti di gara, con una congrua motivazione, le prestazioni che, pur subappaltabili, non possono costituire oggetto di ulteriore subappalto. Al riguardo l'Autorità ha ravvisato il rischio di criticità applicative, determinate soprattutto dall'ampia discrezionalità che la norma lascia alla stazione appaltante nell'individuazione delle prestazioni che non possono essere ulteriormente subappaltate.

Con ulteriori osservazioni e proposte emendative, infine, l'Autorità ha inteso evidenziare criticità connesse, tra l'altro, alle procedure da attivarsi in caso di somma urgenza e di protezione civile, agli appalti affidati dai concessionari e al *project financing*, rispetto al quale, in particolare, sono stati suggeriti dei correttivi volti a garantire l'apertura delle concessioni alla concorrenza. Puntuali osservazioni sono state formulate anche in relazione al contenuto degli allegati al Codice per quanto attiene aspetti di dettaglio della nuova disciplina dei contratti pubblici.

Da ultimo, ANAC, nell'accogliere con soddisfazione l'introduzione di previsioni che rafforzano i propri poteri di vigilanza, ha rappresentato l'opportunità che tali competenze vengano supportate da efficaci poteri sanzionatori, anche in caso di inadempimento dell'obbligo di invio dei dati alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, al fine di assicurare il corretto e compiuto popolamento della stessa.

Con riferimento alla disciplina delle proprie competenze, l'Autorità ha, altresì, auspicato che la funzione consultiva che la stessa svolge in favore delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori possa trovare espressa menzione in una specifica previsione normativa, e che venga ripristinata la disposizione relativa alle procedure sperimentali autorizzate da ANAC contenuta nel testo proposto dal Consiglio di Stato e non più presente nello Schema di Codice di cui all'atto del Governo n. 19.



4. IL CONTRIBUTO SUL DISEGNO DI LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2021

L'Autorità ha offerto il proprio contributo anche in occasione dei lavori parlamentari relativi all'esame del disegno di legge A.S. 2469, recante la *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"* – approvata poi con testo definitivo con la citata legge n. 118/2022 –, in conformità a quanto previsto dall'articolo 47, comma 1, della legge 23 luglio 2009, n. 99³⁶.

Con tale disegno di legge il legislatore si è posto l'obiettivo di perseguire, principalmente, le seguenti finalità: promuovere lo sviluppo della concorrenza, anche al fine di garantire l'accesso ai mercati di imprese di minori dimensioni, contribuire al rafforzamento della giustizia sociale, migliorare la qualità e l'efficienza dei servizi pubblici e potenziare la tutela dell'ambiente e il diritto alla salute dei cittadini; rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati; nonché garantire la tutela dei consumatori.

In tale ambito, ANAC, condividendo gli obiettivi perseguiti dalla riforma, ha inviato alla 10^a Commissione del Senato – Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale, con nota del 28 febbraio 2022, talune considerazioni sui diversi temi oggetto della legge, sui quali ha inteso offrire importanti contributi.

Mappatura e trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici

L'Autorità ha formulato alcune proposte emendative in merito all'articolo 2 del disegno di legge in oggetto, che prevede la *"costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza"*. Tale sistema di rilevazione è affidato, con riferimento ai dati e alle informazioni rilevabili in relazione ai rapporti concessori, al Ministero dell'economia e delle finanze, con l'ulteriore indicazione che siano previste forme di interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti in materia di concessioni di beni pubblici.

In tal senso, l'Autorità ha proposto di inserire nella disposizione un espresso richiamo di coordinamento con la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici.

Concessione delle aree demaniali portuali

L'articolo 3 del disegno di legge, dedicato alle concessioni delle aree demaniali portuali, indica che le stesse siano *"affidate, previa determinazione dei relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali ivi svolti, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, avviate anche a istanza di parte, con pubblicazione di un avviso, nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità, garantendo condizioni di concorrenza effettiva"*.

Tale disposizione, tesa a dare attuazione alla riforma del regime delle concessioni garantendo maggiore trasparenza e competitività, è stata ampiamente condivisa dall'Autorità, che ha proposto di offrire l'esercizio delle proprie competenze ai fini della predisposizione di atti di regolazione flessibile – nella specie, bandi-tipo – nell'ottica di semplificare e standardizzare la documentazione relativa alle procedure di concessione, così come per lo svolgimento di attività di vigilanza collaborativa ai fini della gestione delle procedure di affidamento delle concessioni stesse.

Concessioni demaniali marittime a fini turistico ricettivi

L'Autorità ha espresso, altresì, condivisione per i nuovi emendamenti annunciati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in merito all'introduzione, nel disegno di legge in esame, delle disposizioni recanti il riordino della normativa in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative, confluite poi negli articoli 3 e 4 della legge n. 118/2022.

Le suddette disposizioni permettono infatti di conformare il regime concessorio dei beni demaniali marittimi, per le finalità turistico ricettive, all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, anche in ragione di quanto espresso dalla giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021), garantendo, anche in tale settore, la piena apertura alla concorrenza, con l'abrogazione delle normative nazionali che negli ultimi anni hanno introdotto rinnovi e deroghe delle concessioni affidate.

36 Legge 23 luglio 2009, n. 99, *"Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia"*, il cui articolo 47 disciplina *"l'adozione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, al fine di rimuovere gli ostacoli regolatori, di carattere normativo o amministrativo, all'apertura dei mercati, di promuovere lo sviluppo della concorrenza e di garantire la tutela dei consumatori"*.



Anche in questo contesto, l'Autorità si è resa pienamente disponibile a condividere la propria esperienza maturata nel settore delle procedure ad evidenza pubblica, soprattutto, con riferimento alla predisposizione dei bandi-tipo relativi alle procedure di affidamento delle concessioni e alla stipula di protocolli di vigilanza collaborativa su richiesta delle amministrazioni concedenti, in analogia a quanto già proposto in relazione all'articolo 3 del disegno di legge in esame.

La delega in materia di servizi pubblici locali

Nell'ambito degli interventi di maggior rilevanza, anche ai fini delle competenze di ANAC, si richiama l'articolo 6 del disegno di legge in esame, che contiene la delega al Governo ad adottare un decreto legislativo in materia dei servizi pubblici locali, la cui disciplina è stata caratterizzata da un frastagliato quadro normativo e rispetto ai quali si è attesa, fin dalla legge delega n. 124/2015³⁷, una normativa tesa, oltre che al riordino, anche al rafforzamento dei presidi di tutela della concorrenza, della trasparenza e della qualità delle prestazioni rese all'utenza.

In particolare, l'Autorità ha richiamato l'attenzione su quattro principali aspetti, cui di seguito si fa cenno:

- a) regime della motivazione sull'utilizzo dell'istituto dell'*in house providing* (articolo 6, comma 2, lett. f);
- b) obbligo di trasmissione della motivazione e razionalizzazione della disciplina sulla trasparenza (articolo 6, comma 2, lett. g);
- c) necessità di coordinamento della disciplina dei servizi pubblici locali con la normativa in materia di contratti pubblici e in materia di società in partecipazione pubblica per gli affidamenti in auto-produzione (articolo 6, comma 2, lett. p);
- d) trasparenza degli atti e dati inerenti la procedura di scelta del modello di auto-produzione (articolo 6, comma 2, lett. u).

Più nello specifico, le osservazioni principali dell'Autorità hanno riguardato la proposta di prefigurare una anticipazione delle motivazioni poste alla base della scelta dell'amministrazione di procedere con l'affidamento diretto.

L'Autorità ha, inoltre, apprezzato che, nella previsione di una disciplina organica del settore, sia stato inserito un espresso richiamo alla necessaria applicazione della disciplina in materia di contratti pubblici alle procedure di

gara per l'affidamento dei contratti di appalto o concessione di servizi pubblici locali, ferme restando le peculiarità e le specificità delle normative speciali di settore.

Con riferimento al tema della trasparenza, infine, l'Autorità ha ribadito l'importanza della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, ritenendo che, anche in questo ambito, gli atti e dati inerenti la procedura di scelta del modello di auto-produzione possano interagire con i dati contenuti nella BDNCP, al fine di consentire la migliore analisi dei dati del settore ed il monitoraggio degli stessi.

Si è ricordato, inoltre, che accanto alla BDNCP, anche la Piattaforma unica della trasparenza riveste un ruolo di primaria rilevanza, atteso che per il tramite della stessa si potranno avere a disposizione dati confrontabili e analizzabili attraverso sistemi informatici che, a loro volta, ne consentono l'incrocio e la verifica con altre banche dati pubbliche.

Obbligo di pubblicazione dei dati per enti, aziende e strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del Servizio Sanitario Nazionale

L'articolo 13, comma 2, del disegno di legge in questione, riguarda la disciplina della trasparenza del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) e, più nello specifico, l'obbligo di pubblicazione dei criteri di formazione delle liste di attesa, dei tempi di attesa previsti e dei tempi medi effettivi di attesa per ciascuna tipologia di prestazione erogata, nonché l'obbligo di pubblicazione dei bilanci e dei dati sugli aspetti qualitativi dei servizi erogati esteso anche agli enti, alle aziende e alle strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del SSN.

L'Autorità ha concordato con la necessità di incrementare le informazioni disponibili sulle *performance* delle strutture pubbliche e private, al fine di favorire la dinamica concorrenziale anche attraverso la valorizzazione del principio di trasparenza, quale strumento di riduzione delle asimmetrie informative.

Si è, tuttavia, osservato che la formulazione della disposizione in questione avrebbe potuto ingenerare dubbi di carattere interpretativo, in merito all'assoggettabilità degli enti in questione anche agli altri obblighi previsti dalle disposizioni del decreto stesso.

A tal fine, l'Autorità ha suggerito di chiarire espressamente che l'inserimento del suddetto obbligo di pubblicazione fa salvi tutti gli altri obblighi di trasparenza già previsti per gli enti, le aziende e le strutture pubbliche e private che erogano prestazioni per conto del SSN.

37 Legge 7 agosto 2015, n. 124, "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche".



Inoltre, riconoscendo agli enti erogatori del SSN la natura di concessionario di servizi pubblici, l'Autorità ha ritenuto che, in linea con le indicazioni già espresse nel PNA 2013-2015 – come aggiornato dalla delibera ANAC n. 831/2016 –, nonché con la previsione di cui all'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90³⁸, sarebbe stato opportuno ricondurre, attraverso la previsione di una specifica integrazione normativa, anche i servizi socio-sanitari erogati in esecuzione delle convenzioni tra strutture sanitarie accreditate e SSN nell'ambito di applicazione dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136³⁹, che disciplina la tracciabilità dei flussi finanziari.

Farmaci in attesa di definizione del prezzo

L'articolo 16 del disegno di legge incide sull'articolo 12, comma 5, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158⁴⁰, che stabilisce che i farmaci per i quali è stata rilasciata un'autorizzazione all'immissione in commercio dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) debbano essere automaticamente collocati – e quindi resi disponibili al cittadino – in una specifica classe di farmaci non rimborsabili dal SSN.

Secondo tale disposizione, quindi, una volta rilasciata l'autorizzazione all'immissione in commercio, la negoziazione dell'eventuale prezzo di rimborso (e conseguentemente anche della classe di rimborsabilità) può avvenire in un momento successivo, ammesso che il produttore decida di chiederne la rimborsabilità al SSN.

La disposizione del disegno di legge in questione interviene sulla anzidetta procedura allo scopo di disincentivare condotte opportunistiche da parte delle aziende farmaceutiche che non hanno interesse a presentare la domanda di rimborsabilità dei farmaci, dal momento che, nelle more della negoziazione, si applica un prezzo libero a carico dell'utenza.

Inoltre, l'articolo 16 del disegno di legge introduce (modificando il comma 5-ter) una nuova procedura di negoziazione dei farmaci di eccezionale rilevanza terapeutica o sociale, in base alla quale l'AIFA sollecita l'azienda titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio a presentare la domanda di classificazione fra i medicinali erogabili a carico del SSN entro 30 giorni, decorsi inutilmente i quali viene applicato al farmaco il prezzo più basso all'interno dell'ATC (sistema di classificazione dei farmaci Anatomico Terapeutico Chimico).

Considerata la competenza di ANAC alla determinazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario, come attribuita dall'articolo 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98⁴¹, è stata prospettata, in un'ottica di tutela della concorrenza e di razionalizzazione della disciplina sui prezzi dei farmaci, una proposta normativa secondo cui, nella determinazione dei suddetti prezzi, AIFA debba tener conto anche dell'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicati da ANAC, provvedendo altresì a comunicare all'Autorità l'avvenuta attribuzione della classe di rimborsabilità di un farmaco che sia riconducibile all'elenco dei prezzi di riferimento dei principi attivi pubblicato da ANAC.

Estensione degli incarichi dirigenziali inconfiribili presso enti del servizio sanitario

L'Autorità, per quanto di competenza, ha inoltre accolto e condiviso i criteri e le procedure individuate per il conferimento degli incarichi di direzione di struttura complessa previsti dall'articolo 18 del disegno di legge che, nel modificare l'articolo 15 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante il *"Riordino della disciplina in materia sanitaria"*, ha introdotto meccanismi di selezione finalizzati alla valorizzazione del merito e criteri per la nomina della Commissione di valutazione, idonei a meglio garantire il principio di imparzialità dell'azione amministrativa.

Tuttavia, sulla base dell'esperienza maturata nello svolgimento della propria attività, l'Autorità ha potuto evidenziare come le norme in questione, così come scritte, finiscono per lasciare prive di adeguata disciplina una serie di incarichi che, per le funzioni ad essi connesse, meritano la predisposizione degli stessi presidi di legalità.

In tale contesto, oltre all'inserimento esplicito, nella definizione di "incarichi dirigenziali" nelle pubbliche amministrazioni di cui al citato decreto legislativo n. 39/2013, dei dirigenti presso enti sanitari, si è proposto l'inserimento, nelle singole fattispecie di inconfiribilità/incompatibilità di incarichi presso aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere e altri enti del servizio sanitario, di figure quali l'incarico di direttore dei servizi sociosanitari e di direttore di distretto, se previsti dalla legislazione regionale, oltre alle tre già previste – direttore generale, direttore sanitario e direttore.

Inoltre, con riferimento alla disciplina della trasparenza applicabile alla dirigenza sanitaria, l'Autorità ha evidenziato quanto già manifestato in precedenti osservazioni in meri-

38 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

39 Legge 13 agosto 2010, n. 136, *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"*.

40 Decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, *"Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute"*, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189.

41 Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, *"Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria"*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.



to al diverso regime di trasparenza previsto per la dirigenza amministrativa in generale rispetto a quella sanitaria.

In particolare, in attesa della completa revisione della materia, nell'ottica di rendere più organica la disciplina della trasparenza, l'Autorità ha rilevato l'opportunità di correggere i richiami contenuti nell'articolo 41, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, al fine di assoggettare ai medesimi obblighi di pubblicazione gli incarichi dirigenziali amministrativi e gli incarichi dirigenziali presso enti sanitari.

Misure di coordinamento della disciplina sulla durata del mandato nelle autorità amministrative indipendenti

L'ultimo aspetto su cui si sono soffermate le osservazioni dell'Autorità ha riguardato la disciplina sulle nomine nel-

le autorità amministrative indipendenti di cui all'articolo 22, comma 1, del citato decreto-legge n. 90/2014, recata dall'articolo 32 del disegno di legge in commento.

Nel condividere l'intento "di rafforzare la trasparenza e l'imparzialità", garantendo comunque la preventiva pubblicità dei *curricula* delle personalità tra le quali si intendono selezionare i presidenti ed i componenti delle diverse Autorità, si è segnalata l'opportunità di integrare il rafforzamento delle procedure di nomina attraverso l'estensione di alcune garanzie, applicabili solo ad alcune delle autorità oggetto dell'intervento normativo, quali quelle rinvenibili nell'articolo 10, commi 3-*bis* e 3-*ter* della legge 10 ottobre 1990, n. 287⁴²; nell'articolo 2, comma 8, della legge 14 novembre 1995, n. 481⁴³, nonché nell'articolo 153, comma 4, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196⁴⁴.

5. IL CONTRIBUTO SUL DECRETO LEGISLATIVO DI RIORDINO DELLA DISCIPLINA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

L'Autorità ha inviato le proprie osservazioni anche in relazione allo schema di decreto legislativo sul riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica⁴⁵, con il quale è stata data attuazione alla delega contenuta nell'articolo 8 della citata legge n. 118/2022.

Obiettivo perseguito con la suddetta delega è stato quello di riordinare la disciplina in questione, anche tramite l'adozione di un testo che fosse coordinato con la normativa in materia di contratti pubblici e di società a partecipazione pubblica e disciplina per gli affidamenti in auto-produzione, oltre che con le discipline settoriali.

Nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo, l'Autorità si è soffermata sull'analisi di alcune disposizioni collegate a specifici profili attinenti alle attività di sua competenza e che di seguito si riportano brevemente. Le considerazioni svolte sono state accompagnate da alcune proposte emendative del testo all'esame del Parlamento, in parte recepite nel testo definitivo del decreto legislativo in oggetto.

Fattispecie di incompatibilità e inconfiribilità

L'articolo 6 dello schema di decreto legislativo in esame stabiliva, innanzitutto, il principio di distinzione e di esercizio separato tra le funzioni di regolazione, indirizzo e controllo e le funzioni di gestione dei servizi pubblici locali a rete, e proprio in attuazione del principio enunciato, nei commi 2 e 3, sono state individuate due cause di incompatibilità.

Al comma 4, inoltre, venivano identificate le fattispecie di inconfiribilità, finalizzate ad evitare la commistione della gestione del servizio con l'esercizio di funzioni di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o di ogni altro organismo che espletasse funzioni di stazione appaltante, regolazione, indirizzo o controllo del servizio stesso, nonché con attività di consulenza per l'organizzazione o la regolazione di questo.

Nei successivi commi 6 e 7, veniva inoltre confermata l'applicabilità delle disposizioni previste dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39⁴⁶, che disciplinano, rispettivamente, l'obbligo a presentare le dichiarazioni ai sensi dell'articolo 20 del decreto stesso, per i soggetti ai quali

42 Legge 10 ottobre 1990, n. 287, "Norme per la tutela della concorrenza e del mercato".

43 Legge 14 novembre 1995, n. 481, "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".

44 Decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, "Codice in materia di protezione dei dati personali, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento nazionale al regolamento (UE) n. 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE".

45 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

46 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge n. 190 del 2012".



sia conferito un incarico professionale, di amministrazione o controllo societario o inerente la gestione del servizio, e l'obbligo di astensione del responsabile del procedimento e dei titolari degli uffici competenti ad adottare pareri, valutazioni tecniche, atti endoprocedimentali e provvedimento finale per i componenti della commissione di gara per l'affidamento della gestione del servizio.

Da un punto di vista generale, l'Autorità ha manifestato il proprio plauso all'impostazione descritta, pur rilevando l'opportunità di inserire nel testo alcune specifiche previsioni.

Anzitutto è stato evidenziato che la disposizione mancava di individuare sia il soggetto competente a vigilare sulle ipotesi di inconfiribilità e incompatibilità, sia la previsione delle sanzioni applicabili nel caso di inosservanza delle disposizioni in questione, con il conseguente rischio di rendere la disciplina di nuova introduzione difficilmente applicabile e poco efficace.

Proprio nell'ottica di garantire l'applicazione delle fattispecie di inconfiribilità/incompatibilità previste dall'articolo 6 dello schema di decreto legislativo, l'Autorità ha proposto, quindi, di integrare la disposizione con la previsione espressa del soggetto competente a vigilare sul suo rispetto, nonché con l'indicazione delle sanzioni applicabili nel caso di inosservanza, oppure con il rinvio ai poteri di vigilanza dell'Autorità e alle sanzioni previste nel d.lgs. n. 39/2013, in modo da rendere omogeneo l'esercizio di tali poteri in tutta la materia.

La regolazione delle procedure di affidamento

L'articolo 7 dello schema di decreto legislativo, dedicato alle competenze delle Autorità di regolazione nei servizi pubblici locali a rete, prevedeva che, negli ambiti di competenza, le autorità di regolazione predisponessero schemi di bandi di gara e schemi di contratti tipo. Tale attività andava ad aggiungersi a quella di individuazione dei costi di riferimento dei servizi, dello schema tipo di piano economico-finanziario, nonché degli indicatori e dei livelli minimi di qualità dei servizi.

L'Autorità, sul punto, ha rilevato come la disposizione in questione non innovasse l'attribuzione di competenze nei confronti delle autorità di regolazione, ma specificasse e sistematizzasse attività già rientranti in quelle istituzionali attribuite alle stesse, individuando specifici strumenti di intervento per i servizi a rete.

In tal senso, l'Autorità ha sottolineato che sarebbe stato opportuno prevedere un espresso riferimento alle sue funzioni di regolazione in materia di contratti pubblici, accanto alle funzioni di regolazione delle altre autorità

competenti per i diversi settori interessati, sia in ragione del richiamo contenuto negli articoli 14 e 15 dello schema di decreto legislativo, all'applicazione della normativa nazionale ed europea in materia di contratti pubblici, sia in forza della positiva esperienza maturata nell'ausilio offerto alle stazioni appaltanti nella predisposizione della *lex specialis* della gara.

Parimenti, l'Autorità ha manifestato l'opportunità di prevedere un espresso richiamo alla predisposizione dei relativi bandi e schemi di contratti tipo anche nel successivo articolo 8, nel quale non era previsto l'intervento di un'autorità di regolazione, ma solo l'attribuzione di alcuni poteri in capo alle strutture della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La disciplina della trasparenza

L'articolo 31 dello schema di decreto legislativo conteneva le disposizioni relative agli obblighi di trasparenza, posti a carico degli enti locali, in relazione alle attività connesse all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In particolare, oltre a specifici obblighi di redazione e di pubblicazione dei documenti relativi a tali attività e del contratto di servizio, il comma 3 prevedeva un punto di accesso unico ai suddetti dati, attraverso la Piattaforma unica della trasparenza gestita da ANAC, in un'apposita sezione dedicata appunto alla trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L'Autorità ha accolto con favore la previsione citata, in quanto riconoscimento della rilevanza della Piattaforma unica della trasparenza nell'assicurare la trasparenza e la semplificazione all'accesso dei dati anche nell'ambito dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ma ha sottolineato, altresì, che la medesima tipologia di pubblicità avrebbe dovuto essere garantita a tutte le modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali.

L'Autorità ha, infatti, in più sedi sottolineato come sfuggano al monitoraggio e alla raccolta dei dati istituti cruciali - quali gli affidamenti *in house* - pertanto, nell'ottica di un controllo diffuso dei dati con cui garantire una prevenzione efficace dei fenomeni corruttivi, ha ritenuto necessario prevedere espressamente l'obbligo di trasmissione dei dati relativi a tutti gli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica ai fini dell'inserimento nella Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, così come dell'introduzione per gli stessi, fin dalla deliberazione di istituzione del servizio, dell'obbligo dell'acquisizione del codice identificativo di gara (CIG), strumento rivelatosi particolarmente utile nell'attività di tracciamento.



6. GLI ALTRI CONTRIBUTI AI LAVORI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

6.1 Contributo al XX Comitato per la prevenzione e repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria

La Commissione parlamentare bicamerale di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali ha approvato, nel giugno 2021, la *"Relazione sulla prevenzione e la repressione delle attività predatorie della criminalità organizzata durante l'emergenza sanitaria"* ed ha costituito, al fine di approfondire questo tema, il XX Comitato, con il compito di analizzare come le mafie, attori rilevanti sin dal principio della pandemia, abbiano sfruttato le nuove opportunità offerte dal contesto storico.

In tale ambito, su richiesta del suddetto Comitato, nel febbraio 2022, l'Autorità ha espresso il proprio contributo in merito all'efficace funzionamento, durante la prima fase della pandemia – con particolare riferimento al periodo compreso tra il febbraio 2020, momento in cui si sono avuti in Italia i primi casi di Covid-19, e il febbraio 2021 – dei presidi di legalità contro l'infiltrazione della criminalità organizzata in vari settori e in particolare in quello dei contratti pubblici.

Il tema ha mantenuto la sua centralità alla luce delle numerose e rilevanti opportunità di investimento economico promosse dal PNRR, proprio nell'ottica del superamento della crisi economica e sociale che è seguita alla pandemia.

Nel documento trasmesso, del quale si riportano i dati più significativi, si è dato soprattutto conto dell'attività di supporto svolta dall'Autorità nella prima fase pandemica, anche a seguito delle molteplici novità normative introdotte in fase emergenziale, per poi analizzare l'attività regolatoria, sia in materia di trasparenza che di contratti pubblici.

In particolare, si è rammentata l'attività svolta nel corso dell'anno 2020, dapprima con il Comunicato del Presidente del 1° aprile 2020, con cui l'Autorità ha teso offrire alle stazioni appaltanti la possibilità di stipulare protocolli di vigilanza collaborativa e, più in generale, ha intensificato la propria attività consultiva, sia allo scopo di favorire interpretazioni omogenee della normativa, sia al fine di dare indicazioni sulle modalità operative da adottare per la gestione delle procedure di affidamento.

L'Autorità ha, inoltre, reso pareri in merito ad ordinanze assunte dal Capo del Dipartimento della Protezione civile per far fronte all'emergenza epidemiologica e stipulato un protocollo di vigilanza collaborativa preventiva con il Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19; infine, nel mese di maggio 2020, è stato pubblicato il documento denominato *Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici*, allo scopo di fornire una ricognizione delle norme vigenti che avrebbero potuto agevolare le stazioni appaltanti nelle procedure per gli approvvigionamenti resi necessari e urgenti dalla situazione pandemica.

L'attività di supporto dell'Autorità è, poi, proseguita nel corso dell'anno 2021, sempre nell'ottica di ausilio al mercato, con il comunicato del Presidente del 13 aprile 2021, con cui sono stati forniti alcuni suggerimenti per la predisposizione dei bandi di gara, riguardo ai requisiti di capacità economico-finanziaria e di capacità tecnica.

Al termine dell'anno 2021, inoltre, l'Autorità ha annunciato l'istituzione di due delle misure previste dal PNRR e dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77⁴⁷ (c.d. Decreto Semplificazioni bis), nell'ambito del processo di digitalizzazione e di semplificazione delle procedure di affidamento di contratti pubblici: il fascicolo digitale degli operatori economici e il bando digitale tipo per tutte le gare. Quest'ultimo, in particolare, approvato da ANAC con delibera n. 773 del 24 novembre 2021 e aggiornato con successive delibere, ha rappresentato un ulteriore passo per la modernizzazione del sistema degli appalti pubblici e per la trasparenza nelle procedure di aggiudicazione, con innegabili effetti positivi anche rispetto ad eventuali interferenze illecite.

Nell'ambito dell'attività di regolazione finalizzata alla tutela della trasparenza nel contesto emergenziale, nella nota trasmessa al XX Comitato si è dato conto, in particolare, del Comunicato del Presidente del 29 luglio 2020 – poi integrato con il successivo Comunicato del 7 ottobre 2020 –, con il quale è stato elaborato un modello per la rendicontazione delle donazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della previsione dell'art. 99 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18⁴⁸ (c.d. decreto Cura Italia); e del Comunicato del Presidente del 9 aprile 2020, con cui l'Autorità ha disposto la sospensione dei termini per la pubblicazione dei dati di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rinviando, altresì, l'avvio di nuovi procedimenti di vigilanza, sia d'ufficio che su segnalazione.

47 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *"Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*.

48 Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.



Il costante monitoraggio della copiosa produzione normativa emergenziale ha, infine, consentito all'Autorità, nell'ambito del proprio potere di segnalazione a Governo e Parlamento, di evidenziare le criticità di alcune disposizioni, sia con riferimento al sistema dei contratti pubblici, che sulla materia della prevenzione della corruzione.

Con l'atto di segnalazione n. 4 del 9 aprile 2020, l'Autorità, in riferimento all'applicazione dell'art. 103, comma 1, del decreto Cura Italia, che prevedeva l'applicazione della sospensione dei termini amministrativi alle procedure di gara, segnalava il rischio che una sospensione generalizzata delle procedure di gara finisse per bloccare l'attività amministrativa con ricadute negative sui servizi agli utenti.

Con il successivo atto di segnalazione n. 5 del 29 aprile 2020, volto a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti riguardo al pagamento delle prestazioni eseguite in caso di sospensione dei lavori, si suggeriva la possibilità di procedere all'emissione dello stato di avanzamento dei lavori anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, consentendo il pagamento degli importi maturati prima della sospensione dei lavori a causa dell'epidemia in corso e, quindi, di affrontare la carenza di liquidità ad essa connessa.

Infine, con l'atto di segnalazione n. 7 dell'8 luglio 2020, l'Autorità ha, invece, portato all'attenzione del legislatore una serie di criticità - conseguenti all'adozione dei protocolli anti-contagio sottoscritti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel mese di marzo 2020 - sulle gare, afferenti in particolare al settore dei lavori, segnalando l'opportunità di prevedere specifiche misure per consentire la modifica dell'oggetto del contratto nella fase antecedente all'esecuzione, ai fini del relativo adeguamento alle misure anti-contagio.

Con tale contributo, quindi, si è data evidenza dell'attività dell'Autorità sia nell'analisi delle criticità normative, sia nella predisposizione di atti tesi a prevenire e contrastare eventuali interessi illeciti volti ad influenzare le procedure ad evidenza pubblica e la successiva realizzazione dei contratti pubblici.

6.2 Commissione parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali, contributo sul sistema di gestione delle risorse idriche nella Regione Sicilia

Nel corso dell'anno 2021, la Commissione bicamerale d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e su illeciti ambientali ad esse correlati - con specifico riferi-

mento al sistema di gestione delle risorse idriche nella Regione Sicilia - ha chiesto all'Autorità di esprimere le proprie valutazioni in merito alla ricorrenza di ipotesi di conflitti di interessi e conflitti di competenze nell'ambito del sistema di gestione delle risorse idriche della Regione Sicilia.

In merito, l'Autorità ha trasmesso alla Commissione un primo contributo nel dicembre 2021, integrandolo, successivamente, con altri elementi nel marzo 2022.

In particolare, l'intervento dell'Autorità, dopo l'esatto inquadramento delle fattispecie esaminate, si è focalizzato sull'analisi della gestione del servizio idrico, sia a livello nazionale, che in relazione al territorio di riferimento, segnalando le criticità degli affidamenti *in house* che caratterizzano la gestione del servizio in questione.

La gestione del servizio idrico affidato con lo strumento dell'*in house providing* determina, infatti, una serie di criticità laddove abbia ad oggetto non soltanto lo svolgimento di servizi, ai quali fa espresso riferimento l'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, ma anche tutte le altre attività connesse allo stesso, quali la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi di interesse generale, la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni, nonché l'autoproduzione di beni.

In tale occasione, l'Autorità ha ribadito la necessità di un intervento normativo con riferimento agli affidamenti *in house*, al fine di superare le criticità connesse al peculiare rapporto pubblico-privato, ritenendo necessario estendere l'ambito di applicazione della relativa disciplina anche agli affidamenti aventi ad oggetto lavori e forniture.

Contestualmente ha richiamato l'attenzione sulla necessità che la motivazione del mancato ricorso al mercato e, dunque, dell'utilizzo dell'*in house*, debba essere contenuta nel provvedimento di affidamento e debba essere pubblicata unitamente allo stesso.

Tale previsione si inserisce nel generale *favor* per la immediata conoscenza degli atti, riconosciuta espressamente dal legislatore, come si evince dal combinato disposto del d.lgs. n. 33/2013 e dell'articolo 29, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, che - con la modifica intervenuta con l'art. 53, comma 5, lettera a), sub 2), della legge n. 108/2021⁴⁹ - ha esteso l'obbligo di trasmissione ad ANAC di tutte le informazioni inerenti agli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture, compresi gli af-

49 Legge 29 luglio 2021, n. 108, che ha convertito, con modificazioni, il citato decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.



fidamenti di cui all'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016, ossia, appunto, gli affidamenti *in house*.

Da un punto di vista più specifico, sono stati rappresentati i numerosi aspetti critici del sistema idropotabile nazionale, tra i quali appare utile rammentare le seguenti principali criticità: la sovrapposizione delle competenze di indirizzo e controllo con quelle della gestione, con evidenti contrapposizione di interessi; il diffuso affidamento del servizio a società *in house*, a società miste con soci privati individuati senza procedura di gara o, ancor peggio, con affidamenti diretti o trattativa privata; la mancanza di una attività di programmazione del servizio, che comporta l'inevitabile carenza nell'individuazione degli interventi e delle opere necessarie al raggiungimento di idonei standard qualitativi; l'assenza di una accurata ricognizione delle infrastrutture esistenti e dalla corretta valutazione nel tempo delle esigenze idriche della popolazione servita; il mancato controllo della coerenza delle convenzioni sottoscritte con gli schemi tipo; il verificarsi di situazioni di conflitto di interesse tra ente locale controllore e soggetto gestore.

Per quanto attiene all'ulteriore questione sottoposta all'attenzione dell'Autorità, in ordine agli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza da parte della Gestione Commissariale e dei Ministeri competenti per la nomina del Commissario straordinario per la depurazione delle acque, sono state formulate le seguenti osservazioni.

L'Autorità, preso atto di quanto rappresentato dal Commissario per la depurazione delle acque in ordine alla elaborazione di uno specifico Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT), contenente la descrizione della strategia adottata al fine di prevenire fenomeni corruttivi, nonché della implementazione della Sezione "Amministrazione trasparente" della gestione commissariale, ha rammentato al Ministero della Transizione ecologica ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – in qualità di soggetti preposti alla nomina del Commissario unico per la depurazione delle acque – l'opportunità di valutare l'inserimento nei loro PTPCT, relativi al triennio 2022-2024, di alcune delle misure individuate come strumenti utili a prevenire fenomeni corruttivi. In tale ottica si è suggerito di procedere alla verifica dell'inesistenza di conflitti di interesse, anche con riferimento alla legge n. 215/2004, e/o di cause di inconferibilità o incompatibilità dell'incarico ed alla pubblicazione dei relativi atti di attestazione; di prevedere contenuti minimi del decreto di nomina e di inserire nel provvedimento di nomina le motivazioni che hanno indotto l'organo politico ad attribuire l'esercizio di funzioni pubbliche a un soggetto estra-

neo all'amministrazione competente; di prevedere, nello stesso decreto di nomina, un rinvio all'obbligo di rendiconto dell'attività svolta e, infine, di pubblicare sul sito web istituzionale dell'amministrazione il decreto di nomina e il *curriculum vitae* del soggetto cui è stato conferito l'incarico.

6.3 Gli interventi di ANAC sulla decretazione emergenziale del 2022 conseguente alla crisi ucraina: monitoraggio e revisione dei prezzi

Come è noto, l'anno 2022 è stato caratterizzato da un evento destinato ad avere un forte impatto anche nel settore dei contratti pubblici: proprio nel momento in cui ci si stava lentamente avviando verso il superamento delle conseguenze della pandemia da Covid-19, l'esplosione del conflitto russo-ucraino ha avuto un effetto dirompente sull'economia europea, creando la necessità di interventi governativi atti a fronteggiare la nuova crisi economica ed umanitaria.

In particolare, per quanto di interesse rispetto alle competenze dell'Autorità, gli interventi legislativi hanno riguardato la necessità di contenere l'aumento esponenziale del costo dell'energia dovuto all'instabilità provocata dagli eventi bellici e, con esso, dei prezzi delle materie prime.

Come è ovvio, tali disposizioni hanno interessato anche il settore dei contratti pubblici, nell'ambito del quale è stata ravvisata la necessità di monitorare la variazione dei costi del contratto rispetto a quanto pattuito in origine, così come di far fronte all'alterazione dell'equilibrio contrattuale.

In questo contesto si collocano i documenti, che si andranno di seguito ad illustrare, con i quali l'Autorità ha espresso le proprie osservazioni alle commissioni parlamentari che si sono occupate dell'esame delle leggi di conversione della decretazione d'urgenza emanata dal Governo nei primi mesi dell'anno 2022, in risposta alle necessità originatesi a seguito degli eventi bellici nell'Est Europa.

6.3.1 Osservazioni sul decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina"

Con nota dell'8 aprile 2022, l'Autorità ha trasmesso le proprie osservazioni alle Commissioni 6^a - Finanza e Tesoro e 10^a - Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica, in merito all'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge in oggetto⁵⁰.

50 Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, "Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina", convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.

Nel condividere il generale operato del Governo in relazione alla scelta di intervenire con misure dirette a contenere l'aumento dei prezzi dell'energia e dei carburanti, anche al fine di ridurre gli impatti negativi su famiglie e imprese, l'Autorità ha svolto alcune puntuali riflessioni in merito a due principali temi: quello inerente il monitoraggio sulle variazioni dei prezzi di prodotti e servizi ad opera del Garante per la sorveglianza dei prezzi, disciplinato all'articolo 7, nonché in merito al sistema di revisione degli stessi previsto all'articolo 23.

Con specifico riguardo all'articolo 7 che stabilisce, tra l'altro, che il Garante sulla sorveglianza dei prezzi possa chiedere alle imprese tutti i dati e gli elementi utili alla comprensione delle variazioni del prezzo di beni e servizi, l'Autorità ha offerto, anzitutto, la propria collaborazione, mettendo a disposizione l'ingente patrimonio informativo presente all'interno della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), istituita presso ANAC.

La BDNCP, infatti, assume un ruolo cardine nell'ambito del complessivo sistema di monitoraggio, anche dei prezzi, in quanto strumento di acquisizione ed elaborazione informatica dei dati comunicati dalle stazioni appaltanti in relazione alle procedure di affidamento di contratti pubblici.

In particolare, secondo l'esperienza dell'Autorità, la consultazione dei dati in essa presenti può offrire un valido supporto al fine di verificare sia la corrispondenza dei livelli di prezzo dei beni e dei servizi di largo consumo, ove ricadenti nell'ambito della contrattualistica pubblica, sia il corretto e normale andamento del mercato, facendo emergere eventuali situazioni di ritardo verificatesi tra l'aggiudicazione e la completa esecuzione del contratto, nonché l'insorgenza di possibili anomalie, sia sotto il profilo procedurale che sostanziale.

L'articolo 23 del disegno di legge in esame stabilisce la possibilità del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) – in relazione alle domande di accesso al Fondo per l'adeguamento dei prezzi *ex* articolo 1-*septies*, comma 8, del decreto-legge n. 73/2021⁵¹ – di riconoscere, seppur con specifici limiti, *“un'anticipazione pari al 50 per cento dell'importo richiesto”*, allo scopo di riequilibrare gli effetti economici derivanti dagli aumenti dei prezzi di alcuni materiali da costruzione, nonché dei carburanti e dei prodotti energetici.

In merito, l'Autorità ha posto l'accento sulla necessità di prevedere adeguati strumenti di revisione dei prezzi, tenuto conto del crescente aumento dei costi dei materiali, con ripercussioni riguardanti non solo i lavori, ma anche i servizi e le forniture.

Sulla base di tale riflessione, l'Autorità ha richiamato la disciplina di cui all'articolo 106, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 50/2016, che prefigura alcuni meccanismi di revisione dei prezzi nell'ipotesi in cui le modifiche *“[...] sono state previste nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili, che possono comprendere clausole di revisione dei prezzi. Tali clausole fissano la portata e la natura di eventuali modifiche nonché le condizioni alle quali esse possono essere impiegate, facendo riferimento alle variazioni dei prezzi e dei costi standard, ove definiti”*.

Pur dando conto che, nell'ambito dello scenario emergenziale, il Governo e il Parlamento sono intervenuti dettando specifiche disposizioni, di natura transitoria e derogatoria, in tema di compensazioni delle variazioni di prezzo soprattutto nel settore dei lavori, l'Autorità ha espresso la necessità di un intervento più significativo, da parte del legislatore, diretto a contemplare un meccanismo di compensazione dei prezzi anche per i servizi e le forniture, potendo il provvedimento all'esame delle Camere parlamentari rappresentare senz'altro un'utile occasione in tal senso.

In conclusione, l'Autorità ha fornito alcuni spunti di riflessione sui possibili interventi normativi utili a garantire che le clausole di adeguamento dei prezzi tengano in debito conto i costi reali, ad esempio attraverso un'indicizzazione dei valori da inserirsi all'interno del bando di gara, soprattutto al fine di assicurare la stabilità del quadro economico dei contratti, la remuneratività e la prosecuzione degli stessi.

6.3.2 Osservazioni sul decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, *“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”*

Nell'ambito delle disposizioni emanate con l'obiettivo di rafforzare le azioni volte a contrastare gli effetti della crisi politica e militare in Ucraina, il decreto-legge in epigrafe⁵² interviene principalmente nel settore dell'energia, con misure volte a ridurre il costo, incentivarne la produzione, nonché per promuovere la sicurezza degli approv-

51 Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, *“Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali”*, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.

52 Decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, *“Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina”*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.



vigionamenti, con contestuale riferimento alla necessità di prevedere risorse a sostegno alle imprese.

In particolare, l'articolo 26 del testo in esame, reca disposizioni di carattere fiscale e finanziario dirette a fronteggiare, nel settore degli appalti pubblici di lavori, gli eccezionali aumenti dei materiali da costruzione, oltre che dei carburanti e dei prodotti energetici, anche allo scopo di procedere alla realizzazione degli interventi finanziati mediante le risorse derivanti dal PNRR e dal Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR (PNC).

Nell'ambito di tale disposizione, l'Autorità ha fornito, con la memoria trasmessa in data 6 giugno 2022, un breve contributo nel quale ha principalmente ribadito la necessità che gli interventi legislativi siano volti alla previsione di adeguate clausole di adeguamento dei prezzi, anche per i contratti afferenti servizi e forniture.

Il suddetto articolo 26, infatti, contiene una serie di disposizioni che, derogando alle norme contenute nel d.lgs. n. 50/2016, sostanzialmente consentono agli operatori economici di ridurre i danni derivanti dall'aumento indiscriminato dei costi dei materiali, ad esempio concedendo, per tutti i contratti pubblici di lavori aggiudicati sulla base di offerte presentate entro il 31 dicembre 2021, di applicare i prezzi contenuti nel prezzario che le Regioni – in deroga all'articolo 23 del d.lgs. 50/2016 – aggiornano secondo un *timing* di tipo infrannuale (31 luglio 2022).

7. I PROTOCOLLI D'INTESA

L'Autorità, nel corso dell'anno 2022, ha consolidato ed ampliato le politiche di collaborazione con i diversi soggetti istituzionali - Ministeri, Istituzioni, Organizzazioni *no profit*, Università ed Enti di ricerca – già sviluppate negli anni precedenti e finalizzate al supporto, alla co-progettazione e realizzazione di percorsi di alta formazione, attività di ricerca, conferenze e dibattiti pubblici nelle materie rientranti nell'ambito delle competenze istituzionali dell'Autorità.

Inoltre, prevede, nei casi di insufficienza di risorse da parte delle stazioni appaltanti, che alla copertura dei relativi oneri si provveda mediante specifici Fondi⁵³ all'uopo incrementati, unitamente ad un ulteriore Fondo istituito dal medesimo articolo 26 – *Fondo per l'avvio di opere indifferibili* – appositamente previsto per fare fronte all'insufficienza delle risorse e per i maggiori costi derivanti dall'aggiornamento dei citati prezzari regionali, utilizzati nelle procedure di affidamento di opere pubbliche avviate successivamente all'entrata in vigore del decreto in parola e fino al 31 dicembre 2022, relativi alle opere finanziate con le risorse del PNRR.

L'Autorità, quindi, ha rilevato che, per quanto riguarda i contratti di servizi e forniture, si ripropongono condizioni simili a quelle rilevate per i contratti di lavori, a fronte delle quali, tuttavia, non sono state adottate misure del tutto soddisfacenti, dal momento che i forti rincari dei prezzi hanno interessato anche questa tipologia di contratti, minando la stabilità del quadro economico ad essi sottostante e rendendo non remunerativa la prosecuzione degli stessi.

In conclusione, alla luce del quadro appena esposto, nonché dell'esigenza che i fondi del PNRR vengano utilmente impiegati a valle della fisiologica conclusione delle procedure di aggiudicazione, l'Autorità ha ribadito l'imprescindibilità di un intervento del legislatore diretto a contemplare un meccanismo di compensazione dei prezzi anche per i servizi e le forniture.

In particolare, sul piano dei rapporti di collaborazione con le Istituzioni universitarie, si segnalano perlopiù sostegni, legati alla concessione di patrocinii gratuiti, per corsi, convegni e conferenze incentrati sulle materie rientranti nelle competenze istituzionali dell'Autorità.

Relativamente alle iniziative di attività di sensibilizzazione e di formazione per promuovere la cultura della legalità è stata rinnovata e rafforzata la collaborazione con l'associazione Libera. Associazioni, nomi e numeri contro

53 Il comma 4 dell'articolo 26 del disegno di legge stabilisce, alla lett. a) che, in relazione agli interventi finanziati con le risorse del PNRR e del PNC, si provvede alla copertura degli oneri mediante le risorse del Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120, limitatamente alle risorse autorizzate dall'articolo 23, comma 2, lett. a), del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, incrementato secondo quanto previsto dal successivo comma 5. Alla lett. b) del citato comma 4 si aggiunge che, con riferimento agli interventi diversi da quelli di cui alla citata lettera a), si provvede con il Fondo di cui all'articolo 1-*septies*, comma 8, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, come incrementate dal menzionato comma 5, lettera b) dell'articolo 26, nonché dall'articolo 25, comma 1, del decreto-legge 1° marzo 2022, n. 17, e dall'articolo 23, comma 2, lett. b), del decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, secondo le modalità previste di cui all'articolo 1-*septies*, comma 8, secondo periodo, del citato decreto-legge n. 73 del 2021.



le mafie APS (di seguito Libera)⁵⁴. L'Autorità ha infatti ritenuto opportuno fornire all'associazione un ulteriore supporto nella conoscenza del complesso quadro normativo e burocratico di riferimento, a seguito dell'attivazione del servizio "Linea Libera", uno sportello deputato all'ascolto ed all'incontro con potenziali segnalanti e denunciatori di fatti illeciti, di cattiva amministrazione e di condotte corruttive o di stampo mafioso.

Nell'ambito della trasparenza e della prevenzione della corruzione nei contratti pubblici, l'attuazione del PNRR rappresenta un importante banco di prova per le riforme, per la realizzazione di opere pubbliche e, soprattutto, per il rafforzamento dell'integrità pubblica degli enti e delle amministrazioni che gestiscono tali contratti.

Numerosi sono stati, quindi, i protocolli di intesa siglati dall'Autorità con altre istituzioni pubbliche, al fine di garantire la concorrenza e la trasparenza nelle attività di acquisto di lavori, servizi e forniture e, nel contempo, rafforzare la digitalizzazione degli appalti e l'interconnessione delle banche dati con la Banca Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) per la realizzazione più veloce delle opere pubbliche e la prevenzione della corruzione.

Nello specifico sono stati sottoscritti i protocolli di intesa con il Ministero dell'Istruzione, con il Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero della Salute e con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali (AGENAS).

Inoltre, in un'ottica di potenziamento della BDNCP dell'Autorità, di rafforzamento della sicurezza cibernetica, di migrazione dei dati su sistemi *cloud* e di promozione della digitalizzazione della pubblica amministrazione, è stato sottoscritto il protocollo di intesa con l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale (ACN), volto a definire strategie di valorizzazione e protezione del patrimonio informativo gestito dall'Autorità ed adottare misure di prevenzione e di mitigazione degli incidenti di sicurezza, contemperando le stesse con le esigenze di trasparenza dell'azione amministrativa.

Nell'ambito di accordi oggetto di attività regolatoria di indirizzo, di monitoraggio e vigilanza, si segnala il protocollo con il Consiglio Nazionale del Notariato, finalizzato alla collaborazione per la stesura di un *vademecum* per il

superamento degli aspetti maggiormente critici in relazione agli atti presupposti delle società *in house*.

Inoltre, con l'intento di garantire la qualità e la sostenibilità economica e sociale del lavoro nei contratti pubblici, con particolare riguardo agli appalti di servizi caratterizzati da alta intensità di manodopera, si evidenzia il protocollo di intesa stipulato con la Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL), la Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) e l'Unione Italiana del Lavoro (UIL).

Ancora, al fine di migliorare la capacità dei Comuni o delle loro forme associative nella gestione dei processi di investimento, con particolare riguardo alla gestione delle procedure di affidamento caratterizzate da un più elevato grado di discrezionalità, si rileva il protocollo di intesa stipulato con l'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL-Fondazione ANCI).

Si pone evidenza, infine, sull'estensione all'Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA) del protocollo di intesa stipulato tra l'Autorità e il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato (RGS), finalizzato all'approvazione congiunta tra le parti del contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche o di pubblica utilità a diretto utilizzo della pubblica amministrazione, elaborato dal gruppo di lavoro inter-istituzionale in materia di partenariato pubblico privato.

Quanto alle relazioni con altre istituzioni pubbliche si segnala il Protocollo di intesa stipulato con la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, volto principalmente a rafforzare le misure di prevenzione della corruzione idonee a garantire il rispetto della legalità e l'integrità degli atti anche da parte degli enti locali commissariati, valorizzando verso questi ultimi possibili interventi di supporto e vigilanza collaborativa.

La collaborazione, inoltre, è volta a regolare lo scambio delle informazioni, di cui ogni istituzione è titolare, che si rendono utili per rispondere a specifici compiti assegnati dalla normativa vigente, attraverso l'interoperabilità e la cooperazione applicativa dei sistemi informatici e dei flussi informativi.

54 Associazione di promozione sociale, fondata nel 1995, che svolge le proprie attività nell'ambito di quelle previste dall'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 177, "Codice del Terzo settore a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106", con l'intento di sollecitare la società civile nella lotta alla criminalità organizzata e di favorire la creazione di una comunità alternativa alle mafie stesse. Tra gli scopi dell'associazione quello di promuovere i diritti di cittadinanza, la cultura della legalità democratica e la giustizia sociale; nonché di valorizzare la memoria delle vittime di mafie e di contrastare il dominio mafioso del territorio.



Concludono il quadro sopra rappresentato, il protocollo di intesa con la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Venezia e quello con la Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Belluno, che prevedo-

no la collaborazione e lo scambio delle informazioni, con l'obiettivo di intensificare la vigilanza sugli appalti e sui contratti pubblici di servizi e forniture in preparazione dei XXV Giochi Olimpici Invernali Milano Cortina del 2026.

8. LE INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Nel corso del 2022, nell'ambito delle iniziative poste in essere dall'Autorità per la diffusione della cultura della legalità, si evidenzia che le sfide derivanti dall'attuazione del PNRR e il nuovo PNA 2022 sono stati i temi al centro dell'VIII edizione della giornata dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), dedicata a "Valore Pubblico, PNRR e PNA 2022".

Cessate le restrizioni legate all'emergenza pandemica, l'evento è tornato a svolgersi in presenza e, per consentire una partecipazione più allargata, si è ritenuto utile mantenere anche il canale telematico in modalità sincrona.

La giornata si è aperta con una prima riflessione sulla prevenzione della corruzione - declinata nella sua dimensione trasversale -, sull'importanza di costruire una rete che muova dalle strategiche funzioni del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza, sul conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, sulla centralità del ruolo del RPCT e delle esperienze di collaborazione con altri soggetti amministrativi chiave, quale i RUP e, se presenti, i Responsabili di struttura di missione per l'attuazione del PNRR.

La seconda parte della giornata è stata affidata a due tavole rotonde: quella iniziale, dal titolo "Valore pubblico, strumenti e attori. L'importanza di costituire una rete" e, la seconda, sui "Conflitti di interessi in materia di contratti pubblici e Trasparenza".

Il Presidente e i Consiglieri dell'Autorità hanno partecipato, offrendo le proprie riflessioni, unitamente agli invitati alla due tavole rotonde, alle quali hanno preso parte dirigenti dell'Unità di informazione finanziaria per l'Italia istituita presso la Banca d'Italia, del Servizio centrale per il PNRR del Ministero dell'Economia e delle Finanze, i RPCT del Ministero della Salute, della Provincia di Lucca e della Regione Liguria, il RUP di INVITALIA e il Presidente della Fondazione Etica⁵⁵.

A conclusione dell'iniziativa l'Autorità ha reso disponibile sul proprio portale istituzionale il materiale illustrato nel corso della giornata.

9. LA PARTECIPAZIONE DELL'AUTORITÀ ALL'INIZIATIVA OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

Nel corso del 2022 ANAC ha partecipato alla predisposizione del V Piano Nazionale del Governo Aperto per l'Italia, promuovendo l'istituzione e il coordinamento di una task force *multistakeholder* (oltre 30 tra istituzioni e organizzazioni della società civile).

All'interno del piano, ANAC ha assunto il coordinamento di tre azioni specifiche, due nel campo della prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità ed una per la trasformazione digitale e l'inclusione. ANAC è stata inoltre eletta tra i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni

ni nel *Forum multistakeholder*, organismo paritetico a cui partecipano 11 pubbliche amministrazioni e 11 organizzazioni della società civile, che ha in carico la *governance* del Piano Nazionale del Governo Aperto e la co-creazione della Strategia Italiana per il Governo Aperto.

In particolare, ANAC ha organizzato specifiche sessioni di partecipazione e consultazione degli *stakeholders* sul PNA, nell'ambito dell'impegno "reti e strategie per l'integrità", ha fornito supporto al coordinamento della *task force* sul *whistleblowing* e coordina l'azione "standard aperti

55 Fondazione Etica è una fondazione nazionale, indipendente e no-profit, costituitasi a Milano nel 2008, con l'intento di promuovere studio, progettualità e attività pratiche, nei seguenti ambiti: innovazione e miglioramento delle pubbliche amministrazioni (in particolare, capacità amministrativa, rafforzamento della *public governance*, efficienza, qualità della spesa pubblica, *smart cities, e-government*); trasparenza e prevenzione della corruzione; percorsi partecipativi (*civic engagement*); innovazione a impatto sociale (in particolare nelle politiche sociali: promozione, coordinamento e valutazione di progetti di *social impact innovation*, finanza innovativa a impatto sociale; *civic engagement*; *social inclusion*, ecc.).



per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica", che mira a valorizzare e a creare le condizioni per favorire l'uso del patrimonio informativo esistente a livello nazionale ed europeo, partendo dal miglioramento e dalla messa a sistema di risorse esistenti (a partire dai dati della BDNCP) ed avviando un ciclo virtuoso di co-creazione che coinvolga tutti gli *stakeholders*.

Il risultato atteso è costituito dalla disponibilità di dati aperti e fruibili in modalità digitale delle gare/appalti, parte dei quali sarà relativa ad appalti che implementano il PNRR.

Il gruppo di lavoro ha effettuato una ricognizione delle risorse informative esistenti per il monitoraggio del PNRR, in modo da integrarle con i dati di ANAC ed ha già creato esempi di applicazioni pratiche.



2 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

1. LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E L'INTEGRITÀ PUBBLICA IN AMBITO INTERNAZIONALE

La cooperazione internazionale nel campo della prevenzione della corruzione e dell'integrità pubblica rientra tra le principali funzioni assegnate ad ANAC dalla legge n. 190/2012⁵⁶, che ha istituito l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana in attuazione dell'art. 6 della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC).

Infatti, la prima delle competenze di ANAC elencate dal comma secondo dell'art. 1 della citata legge, è proprio quella di collaborazione *"con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti"*.

Negli anni l'Autorità ha visto crescere le sue attribuzioni anche dal punto di vista della cooperazione internazionale e, in tale ambito, ha cercato di incrementare la sua rete di rapporti internazionali; rete che ha contribuito al mi-

glioramento dell'immagine dell'Italia e al conseguimento di importanti riconoscimenti, sia nell'ambito dei rapporti multilaterali che dei rapporti bilaterali.

Di seguito verranno descritte brevemente alcune delle più rilevanti iniziative internazionali a cui ha partecipato ANAC nel 2022 promuovendo le proprie buone pratiche e cercando di imparare da quelle degli altri Paesi, valorizzando il modello italiano di integrazione della prevenzione della corruzione e di vigilanza e regolazione sugli appalti pubblici, favorendo la convergenza normativa e la promozione dei principi della *rule of law* internazionale, fornendo assistenza tecnica e partecipando ai programmi di *capacity building*, per rendere tangibile lo spirito di collaborazione dell'Italia nella comunità internazionale.

2. LE ATTIVITÀ E LE COLLABORAZIONI IN AMBITO EUROPEO

Come è noto, ANAC, assieme al Ministero della Giustizia, compone la delegazione Italiana presso il *Groupe d'États contre la corruption* (GRECO), istituito nel 1999 in seno al Consiglio d'Europa, allo scopo di *"migliorare la capacità dei suoi membri di contrastare la corruzione monitorando, attraverso un processo dinamico di valutazione reciproca e di pressioni tra pari, la conformità agli impegni assunti in questo campo"*.

In particolar modo, il GRECO gestisce un sistema di valutazione periodica delle strategie degli Stati membri, che culmina nella predisposizione di relazioni e raccomandazioni, che costituiscono lo strumento privilegiato per fornire indicazioni agli Stati aderenti.

Anche nello scorso anno è quindi proseguita la collaborazione con tale organo.

L'Autorità ha inoltre lavorato intensamente con le istituzioni europee che ne hanno chiesto la collaborazione, nell'ambito delle sue competenze, sia nel settore della prevenzione della corruzione, sia in quello dei contratti pubblici.

In particolare, si è continuato a presidiare i gruppi di lavoro della Commissione europea, mettendoli a sistema con i gruppi di lavoro che si occupano più propriamente di prevenzione della corruzione e assicurando il passaggio di informazioni tra i due settori, nonché valorizzando le peculiarità della missione di ANAC e del modello italiano, che unisce la prevenzione della corruzione e la vigilanza sugli appalti pubblici.

Nel settore della prevenzione della corruzione, l'Autorità sta tuttora partecipando alle attività di raccolta di informazioni e contenuti per la proposta di disegno della strategia di prevenzione della corruzione a livello europeo. In tale ambito ANAC ha partecipato ai *meeting* di esperti della DG HOME ed ha risposto alle *survey* dedicate, ha descritto la peculiarità del sistema italiano, rimarcando le esperienze positive potenzialmente utili in ottica europea, ha fornito gli elementi per supportare la necessità di un coordinamento europeo in materia, di strategie condizionate, di requisiti comuni per le autorità indipendenti.

56 Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

Nel settore degli appalti pubblici ANAC partecipa al gruppo consultivo di esperti di *Procurement* della DG GROW EXPP e nel 2022 ha preso parte ai seguenti due sottogruppi di lavoro tematici creati dalla Commissione europea: *"Bottlenecks in the public procurement framework at national and EU level"*, sul tema della verifica dell'assenza di motivi di esclusione, del margine di discrezionalità per la valutazione dei motivi di esclusione e del periodo di esclusione ai sensi dell'art. 57(7) della Direttiva 2014/24/UE; *"Sustainable PP"*, sulla materia degli acquisti sostenibili per l'identificazione delle barriere e degli ostacoli all'attuazione degli appalti sostenibili e per individuare le modalità per coinvolgere e coordinare meglio gli esperti europei e nazionali su questi temi.

Inoltre ANAC, in collaborazione al relativo sottogruppo della Commissione europea, sta svolgendo tutte le attività necessarie per la raccolta dei dati relativi ai contratti pubblici, ai fini dell'aggiornamento dei formulari previsti dalle disposizioni del regolamento (UE) 2019/1780⁵⁷.

Nel corso del 2022, ANAC ha continuato a partecipare agli incontri del gruppo consultivo EXEP della DG GROW, in particolare ai lavori del sottogruppo per la revisione dei nuovi formulari per la raccolta dati e pubblicazione degli appalti sul *Tenders Electronic Daily* (TED), al fine di renderli adatti al monitoraggio degli appalti anche per i fini della sostenibilità. Oltre alle riunioni periodiche del sottogruppo, ANAC ha partecipato alla riunione plenaria annuale. Nell'ambito del sottogruppo europeo, su richiesta della Commissione, ANAC ha presentato l'esperienza italiana di raccolta dei dati per il monitoraggio degli "appalti verdi".

ANAC partecipa inoltre ai tavoli di lavoro dell'Ufficio Pubblicazioni della Commissione Europea, traendone indicazioni rilevanti per l'aggiornamento dei servizi informatici

e per l'invio di dati al TED (*eSender*). In particolare, sono state seguite le riunioni mensili dei tavoli di lavoro sulle *eForms* e sul documento di gara unico europeo e quelle con frequenza settimanale per l'aggiornamento dell'ontologia dell'*eProcurement*. Questi tavoli di lavoro internazionali sono rilevanti per l'interoperabilità a livello europeo del fascicolo virtuale dell'operatore economico e dei formulari di raccolta dati per la nuova piattaforma appalti.

L'Autorità è stata invitata dalla DG GROW della Commissione europea a partecipare anche al *"Network for first instance review bodies"*, rete che copre diverse aree di lavoro, tra cui lo scambio di informazioni sui sistemi nazionali e sulle buone prassi, l'identificazione delle esigenze e delle sfide, lo sviluppo di soluzioni comuni e il miglioramento della *governance* attraverso un migliore utilizzo dei dati e della digitalizzazione.

ANAC, insieme ad AgID e alle amministrazioni che rivestono ruoli significativi nella digitalizzazione degli appalti, cura l'invio alla DG GROW delle informazioni necessarie a compilare la matrice di indicatori relativi allo stato dell'*eProcurement* in Italia. La matrice viene aggiornata periodicamente ed annualmente la Commissione convoca una riunione di *audit* con le amministrazioni italiane. Anche in questo caso, a causa della complessità degli argomenti trattati che implicano aspetti tecnici, organizzativi e giuridici allo stesso tempo, la preparazione della riunione annuale di *audit* insieme ad AgID implica un percorso di condivisione delle informazioni e di mediazione dei contenuti e dei dati richiesti con gli altri *stakeholders* istituzionali del mondo degli appalti, che viene coordinato da ANAC ed AgID.

Infine, l'Autorità partecipa alle riunioni del Gruppo Competitività e crescita presso il Consiglio dell'Unione europea (Segretariato Generale).

3. LE RETI SOVRANAZIONALI DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Il modello istituzionale delle reti che si occupano in senso lato di integrità/trasparenza/anticorruzione si è grandemente affermato a livello internazionale ed europeo.

Queste reti, tuttavia, non costituiscono una categoria omogenea. Si differenziano tra loro per il tipo di funzioni svolte (prevenzione, repressione, campagne di sensibilizzazione, etc.) e per i settori di intervento (anticorruzione, conflitti di interesse, *lobbying*, dichiarazioni patrimoniali, *whistleblowing*, etc.).

Sono state inoltre istituite in tempi diversi, e disciplinate secondo criteri non sempre uniformi.

Come noto, ANAC è stata tra i fondatori, con il sostegno del Consiglio del Gruppo degli Stati europei contro la corruzione (GRECO) ed insieme all'Agenzia francese per la lotta alla corruzione (AFA) e all'Agenzia per la prevenzione della corruzione della Serbia (APC), della Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione (NCPA).

57 Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019 che stabilisce modelli di formulari per la pubblicazione di avvisi e bandi nel settore degli appalti pubblici e che abroga il regolamento di esecuzione (UE) 2015/1986 («formulari elettronici»).



Nel corso del 2022, la rete è cresciuta, sia in termini di membri e affiliati, sia in termini di cooperazione e attività congiunte. In conformità con gli obiettivi NCPA e con i principi ispiratori delle Convenzioni delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), i membri della rete hanno intrapreso iniziative per migliorare la raccolta sistematica, la gestione e lo scambio di informazioni, esperienze e buone pratiche, e per rispondere alle nuove sfide per la prevenzione della corruzione.

ANAC, nel tempo, ha confermato il forte investimento in termini di attenzione e lavoro alle attività della rete, partecipando a tutte le iniziative e, negli ultimi mesi, si è occupata di coordinare uno specifico gruppo di lavoro che ha curato la raccolta e l'elaborazione di contributi in materia di strategie, politiche e pratiche anticorruzione che dimostrano i progressi e le sfide nel campo in diversi contesti nazionali e a livello internazionale.

Ad esito di tale lavoro è stato pubblicato sul sito del Consiglio d'Europa il *"Compendium of emerging policies and practices in designing, implementing, monitoring strategic anticorruption plans"*.

Anche nel campo della prevenzione della corruzione, infatti, i Paesi convergono sempre più verso l'utilizzo di approcci e strumenti comuni, per imparare dalle migliori pratiche internazionali, per costruire basi di cooperazione e standard condivisi, per facilitare lo scambio di dati, informazioni ed esperienze.

Tuttavia, è altrettanto importante che questo processo di convergenza, facilitato dalle convenzioni e dai diversi forum e reti di cooperazione internazionale, non ostacoli la possibilità dei diversi sistemi di offrire risposte specifiche e innovative, non solo ai problemi peculiari di ciascun Paese, ma anche alle sfide comuni. Infatti, è attraverso questa diversità, pur nel rispetto di *framework* e principi condivisi, che possono emergere soluzioni innovative, capaci di funzionare non solo in uno specifico contesto nazionale ma anche potenzialmente in altri contesti. Nascono così buone pratiche e lezioni apprese, come dimostrano alcuni degli elementi raccolti in questo compendio, che possono poi diventare nuovi standard e modelli da mettere a disposizione della comunità internazionale.

Il tema della progettazione e attuazione delle strategie nazionali anticorruzione è molto ampio e i Paesi che hanno partecipato all'esercizio offrono alcuni esempi emblematici degli sforzi in atto per prevenire la corruzione.

Le politiche e le pratiche emergenti basate sui contributi forniti sono state raggruppate nei seguenti argomenti specifici: strategie e politiche anticorruzione in tempi di crisi e di post-emergenza/ripresa, soprattutto, ma non

solo, in materia di appalti pubblici; ruolo dirompente degli strumenti ICT nella progettazione, attuazione e valutazione delle strategie e dei piani anticorruzione; strategie e piani nazionali anticorruzione come "documenti viventi" e superamento dell'approccio del controllo della *compliance* con iniziative di accompagnamento alle istituzioni; integrazione di approcci quantitativi e qualitativi per progettare e monitorare strategie e piani anticorruzione; importanza degli indicatori e della misurazione; co-progettazione e co-esecuzione di strategie e piani nazionali anticorruzione; il ruolo cruciale dei *framework* internazionali. Ogni tema è descritto in termini generali e con riferimento a specifiche esperienze nazionali.

Dall'elaborazione e dalla visione d'insieme dei contributi inviati dai membri NCPA, ANAC ha tratto una serie di considerazioni, sintetizzandole nell'espressione *"National anti-corruption strategies and plans: the importance of common features and shared challenges in the richness of diversity of national responses"* e proponendole nel documento come base per sviluppare ulteriormente il dibattito internazionale in materia.

ANAC ha inoltre contribuito all'elaborazione della *"Guide on Gender and Corruption"* e della *"Guide on Cooling Off Periods"*, fornendo i contributi di interesse che sono stati inclusi nei documenti ufficiali.

In ambito NCPA, infine, ANAC è intervenuta nei webinar internazionali riferiti a politiche settoriali di prevenzione della corruzione *"Tackling Corruption in Sports in the 21st Century"* e *"Tackling Corruption in Public Procurement"* e ha co-organizzato il webinar sul *whistleblowing*.

ANAC anche nel 2022 ha partecipato attivamente alla rete europea *"Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities"* (NEIWA), animandone tutte le iniziative e contribuendo alla circolazione di conoscenze ed esperienze nella fase particolarmente delicata ed importante di recepimento da parte degli Stati della direttiva europea in materia.

Particolare attenzione merita inoltre la collaborazione con la rete *European Network for Public ethics* (ENPE), di cui ANAC è membro fondatore. Rispetto ad altre reti operanti a livello europeo questa, infatti, è la sola rete che riunisce esclusivamente le autorità che si occupano di prevenzione della corruzione e alla quale possono aderire le sole istituzioni che appartengono a uno Stato membro dell'UE.

A seguito della Dichiarazione congiunta sulla creazione della rete europea per l'etica pubblica, adottata a Parigi il 10 giugno 2022, i rappresentanti delle autorità anticorruzione aderenti si sono incontrati a Zagabria, nel novembre 2022, per adottare lo Statuto e istituire la rete, segnando così l'inizio di una intensa collaborazione istituzionale tra

le dodici autorità di paesi membri dell'Unione europea che si occupano di integrità, trasparenza e prevenzione della corruzione.

A firmare lo statuto, al termine della conferenza di due giorni nella capitale croata, sono stati il presidente di ANAC e i presidenti delle omologhe autorità di Austria, Belgio, Croazia, Francia, Lituania, Malta, Romania, Repubblica Ceca e Slovenia, che hanno dato vita al *network*.

Obiettivo della rete, si legge nello statuto, è promuovere una cultura dell'integrità pubblica e l'armonizzazione del-

le norme in tema di prevenzione della corruzione, adottate dai diversi Stati membri dell'Ue, individuando le buone pratiche in materia.

Inoltre la rete punta a diventare l'interlocutore privilegiato della Commissione UE che sta lavorando a un pacchetto di norme anticorruzione.

ANAC partecipa, altresì, alle iniziative della "International Association of Anti-Corruption Authorities" (IAACA); il Presidente fa parte del comitato esecutivo.

4. LA PARTECIPAZIONE ALLE INIZIATIVE DI IMPLEMENTAZIONE DELLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CORRUZIONE

Anche nel 2022, ANAC ha partecipato alle principali iniziative di cooperazione nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e più in generale del consesso delle Nazioni Unite e dell'agenzia competente in materia di anticorruzione, l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

Tra le diverse attività svolte in questo ambito, vale la pena soffermarsi sul contributo che ANAC ha fornito per i seguiti della *Abu Dhabi Declaration*.

In riconoscimento del ruolo delle *Supreme Audit Institutions* - SAIs (assimilabili in termini generali alle Corti dei Conti nelle diverse declinazioni nazionali) e degli *Anti-Corruption Bodies* - ACBs (agenzie/autorità anticorruzione), ai sensi dell'art. 6 della UNCAC, la Conferenza degli Stati parti della Convenzione delle Nazioni Unite (CoSP) ha adottato la risoluzione 8/13 sul rafforzamento della collaborazione tra le autorità di controllo dei conti e gli organismi anticorruzione per prevenire e combattere più efficacemente la corruzione, nota anche come "Dichiarazione di Abu Dhabi".

Inoltre, la CoSP ha adottato una risoluzione, che fa seguito alla "Dichiarazione di Abu Dhabi", contenente un *focus* aggiuntivo sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di rafforzare la consapevolezza pubblica e promuovere la trasparenza e la rendicontazione pubblica, facilitare la rendicontazione e l'individuazione degli atti di corruzione e sostenere le azioni penali di contrasto alla corruzione.

Per sostenere l'attuazione di queste risoluzioni, l'UNODC ha lanciato uno specifico programma e dalla fine dell'anno 2021 ha iniziato a lavorare allo sviluppo di una guida per rafforzare la collaborazione tra le SAIs e gli ACBs, presentata a dicembre 2022.

ANAC ha partecipato sin dall'inizio al programma e ai lavori di elaborazione della suddetta guida, con riguardo, in particolare, al *focus* sull'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione per prevenire la corruzione. Come si può rilevare dal documento rilasciato da UNODC, ANAC e l'Italia sono tra le istituzioni e i Paesi più citati come *best practices* nel settore a livello globale.

Sempre in ambito UNODC, ANAC ha partecipato alle attività dei *working group* e ai *meeting* UNODC di giugno, settembre, novembre e dicembre 2022. Sono state presentate alla comunità internazionale le caratteristiche e le novità del sistema di prevenzione della corruzione italiano, lo sforzo di ANAC e dell'Italia nella misurazione della corruzione e nella costruzione di indicatori di rischio e *red flags*, ed è stato rappresentato l'impegno congiunto delle istituzioni italiane per la presentazione alla CoSP UNCAC 2023 di una risoluzione specifica su corruzione e crimine organizzato⁵⁸.

58 Si riportano di seguito i *links* delle pagine web ove è possibile scaricare i diversi documenti in esame:
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/EM-InternationalCooperation/session11.html#:~:text=Greece,-Italy,-Lithuania>
<https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/EM-InternationalCooperation/session11.html#:~:text=Part%20I,Part%20II>
<https://ungass2021.unodc.org/ungass2021/en/intersessional-meetings/september-2022.html>



5. LA COLLABORAZIONE CON L'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO E CON IL G20

Di prevenzione della corruzione si occupa anche il Gruppo di lavoro anticorruzione (*Anti-Corruption Working Group – ACWG G20*), istituito in occasione del summit dei leader G20 di Toronto del 2010 con lo scopo di analizzare l'impatto della corruzione sulla crescita economica e su tutti gli aspetti del tessuto socio-economico dei Paesi aderenti ed in generale del contesto internazionale.

In tale contesto i temi della corruzione e delle minacce all'integrità pubblica hanno trovato uno spazio rilevante ed ANAC, facendo parte del coordinamento di istituzioni che hanno fornito il contributo italiano ai lavori dell'ACWG, ha partecipato a tutte le sessioni di incontro e contribuito ai risultati del gruppo di lavoro, nell'ambito del quale si è giunti all'adozione di report e documenti condivisi poi a livello globale.

Con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE-OECD) è proseguita la consueta attività di collaborazione tramite la partecipazione ai tavoli di lavoro coordinati dalle diverse articolazioni di questa organizzazione.

Nel corso dell'anno l'Autorità ha partecipato a tutte le riunioni organizzate dal Gruppo di lavoro degli alti funzionari per l'integrità pubblica - *Working Party of Senior Public Integrity Officials (SPIO)* - la cui principale missione è quella di promuovere la predisposizione e l'attuazione di politiche di integrità e anticorruzione, a sostegno del buon governo e della corretta gestione della cosa pubblica.

ANAC è stata inoltre invitata dall'OCSE a partecipare, il 24 e 25 novembre 2022, alla riunione plenaria dello SPIO, la prima in presenza, incentrata sul tema della promozione dell'integrità nel settore pubblico e in quello privato, attraverso la regolamentazione dell'attività di *lobbying*, la protezione dei *whistleblowers*, le politiche anticorruzione,

l'attività di *audit* interno. In tale contesto, ANAC ha illustrato la normativa nazionale sul *whistleblowing* nell'ambito della sessione *The protection of whistleblowers*.

ANAC è inoltre intervenuta alle riunioni dei diversi gruppi di lavoro tematici OECD, partecipando al *Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement*, che ha come obiettivo quello di fornire una visione globale delle migliori pratiche in materia di appalti attraverso la condivisione delle conoscenze sugli approcci efficaci per riformare e migliorare i sistemi di appalti pubblici, il consolidamento delle buone pratiche, concentrandosi sull'intero ciclo degli appalti, sui risultati degli appalti pubblici e sul loro contributo agli obiettivi strategici della *governance* pubblica.

L'incontro cui ANAC ha preso parte ha avuto come tema di discussione *"Trusted relationship: Come i governi e le catene di fornitura possono collaborare meglio per garantire la sostenibilità"*.

Inoltre l'Autorità è stata chiamata dall'OECD a partecipare, insieme con l'Istituzione Suprema di Audit del Messico, ad un *webinar* destinato all'ufficio per gli appalti pubblici della Repubblica Slovacca, finalizzato alla discussione delle esperienze di utilizzo dell'analisi dei dati per identificare i rischi di integrità negli appalti pubblici.

L'Autorità è, infine, *focal point* dell'Italia per l'esercizio OECD sui *"public integrity indicators"*. In tale ambito, nel corso del 2022, ha raccolto i contributi di numerose istituzioni italiane per la predisposizione delle risposte del Paese all'OECD. Si è trattato di un lavoro particolarmente gravoso, di comunicazione con le istituzioni, di raccolta dei materiali, di integrazione ed elaborazione degli stessi, al fine di rappresentare gli sforzi del Paese nelle diverse declinazioni dell'integrità pubblica.

6. IL DIALOGO CON L'ORGANIZZAZIONE PER LA SICUREZZA E LA COOPERAZIONE IN EUROPA SULL'ANTICORRUZIONE E IL BUON GOVERNO

In continuità con gli sforzi fatti l'anno precedente, anche nel corso del 2022, ANAC ha dato continuità alla collaborazione con l'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE).

Il Presidente di ANAC ha aperto i lavori del *"Regional Workshop on Confiscation and Re-use of Criminal Assets"*, il seminario sulla confisca e il riuso dei beni confiscati alle mafie, organizzato dall'OSCE a Roma il 30 e il 31 maggio

2022. In tale occasione il Presidente ha evidenziato l'importanza della cooperazione internazionale e delle relazioni rafforzate tra le istituzioni governative e le organizzazioni della società civile per un efficace processo di recupero dei beni. Durante lo svolgimento del *workshop* sono stati illustrati i risultati raggiunti nell'implementazione del progetto OSCE sul riuso sociale dei beni confiscati, che ha visto il coinvolgimento di cinque Paesi dei Balcani.

Anche nell'anno 2022 ANAC ha continuato a svolgere corsi di formazione e fornito assistenza tecnica a più di 50 consiglieri della Corte dei conti albanese nell'ambito del progetto OSCE Albania "Strengthening Cooperation and Sharing International Good Practices on External Auditing processes and Capacity Development", incentrato sull'ap-

proccio seguito dall'Autorità nello svolgimento delle attività di vigilanza sui contratti pubblici, sia ordinaria che speciale. Tale iniziativa ha rappresentato un importante momento di crescita e di arricchimento professionale per ANAC e per l'istituzione *High State Audit* (HSA) e ha contribuito a rafforzare la cooperazione con l'OSCE.

7. LE ALTRE INIZIATIVE INTERNAZIONALI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA VALORIZZAZIONE DELLE BUONE PRATICHE

Nel corso del 2022 ANAC ha fornito uno specifico contributo alle analisi e alla preparazione dei documenti dell'iniziativa globale "High-Level Roundtable on Anti-Corruption" promossa da Canada, Olanda ed Ecuador.

Sono stati organizzati tre *webinars*, a conclusione del progetto cofinanziato "eNotification and ESPD Integration for Developing Eprocurement" (eNEIDE)⁵⁹, per la presentazione del portale *open data* ANAC e dei servizi realizzati per gli appalti pubblici, in particolare dei nuovi servizi per l'invio degli avvisi in pubblicazione al TED e di quelli per il documento di gara unico europeo. Uno dei *webinars* è stato realizzato in lingua inglese ed ha coinvolto anche esponenti di organizzazioni internazionali. Le registrazioni dei *webinars* sono disponibili sul canale YouTube e sul sito web istituzionale dell'Autorità.

L'Autorità, nel giugno 2022, ha partecipato alla conferenza internazionale biennale sul *public procurement* di Nottingham, ove sono state presentate e accolte come *best practices* le esperienze di misurazione dei rischi di corruzione, con enfasi specifica sulle *red flags* sul settore degli appalti, e sul calcolo dei prezzi di riferimento.

ANAC ha inoltre partecipato a una specifica iniziativa dell'Accademia Internazionale dell'Anticorruzione (IACA), fornendo il proprio contributo conoscitivo sulla misurazione della corruzione. All'esito di tale iniziativa, la IACA ha inserito l'Italia nel novero di 4 Paesi a livello globale che hanno particolarmente investito in materia, pubblicando uno specifico report.

8. I RAPPORTI BILATERALI E I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE

L'attività di ANAC nei rapporti bilaterali nel corso del 2022 è proseguita con crescente intensità.

Tra i vari protocolli d'intesa sottoscritti su richiesta della controparte, si segnalano il protocollo con il Servizio statale di *audit* dell'Ucraina, allo scopo di condividere gli obiettivi comuni nel campo del controllo degli appalti pubblici; il protocollo con la Commissione svizzera degli appalti pubblici Confederazione – Cantoni (CAPCC), avente ad oggetto la promozione ed il rafforzamento della cooperazione attraverso lo scambio di informazioni, di esperienze e buone pratiche concernenti la realizzazione e la vigilanza degli appalti pubblici in Italia ed in Svizzera; il protocollo con la Commissione di revisione degli appalti albanese per rafforzare le relazioni interistituzionali e per lo scambio delle migliori pratiche in materia di appalti pubblici.

Un cenno a parte merita il protocollo con l'Organo Nazionale per la Prevenzione e la Lotta alla Corruzione (ONPLC) della Repubblica Democratica Popolare d'Algeria, firmato ad Algeri il 18 luglio 2022, nell'ambito del IV Vertice Intergovernativo Italia-Algeria.

A seguito della progressiva fine della situazione emergenziale dovuta alla pandemia, ANAC ha ripreso ad organizzare in presenza, presso la propria sede istituzionale, una serie di *study visit* ed incontri bilaterali con delegazioni di autorità omologhe e di altre istituzioni di Paesi che hanno inviato specifiche richieste di incontri/attività di formazione con ANAC.

A riguardo, si richiamano i bilaterali con Albania, Honduras, Armenia, Ucraina, Serbia, Romania, Turchia, Brasile, Palestina, Messico, Paraguay, Panama, Ecuador. Per la

⁵⁹ "eNotification and ESPD Integration for Developing Eprocurement" è un progetto cofinanziato dalla Commissione Europea, attraverso il programma *Connecting European Facilities* (CEF-TC-2018-4 Azione n. 2018-IT-IA-0170), che punta ad una evoluzione dell'architettura nazionale di *eProcurement*, partendo dai risultati raggiunti attraverso i progetti CEF (*Connecting European Facilities*) in ambito *e-Procurement* già conclusi, quali *IleP - Italian Interoperable eProcurement* (Azione n. 2015-IT-IA-0108) e *ESPD European Single Procurement Document - Interoperability and Diffusion* (Azione n. 2016-IT-IA-0038).



delegazione dell'Autorità omologa della Nord Macedonia, su richiesta della controparte, ANAC ha organizzato una

settimana di *study visit*, coordinandosi con numerose altre istituzioni italiane.

9. LE INIZIATIVE DI ASSISTENZA TECNICA E DI *CAPACITY BUILDING* NELL'ANTICORRUZIONE E NELLA PROMOZIONE DELL'INTEGRITÀ

Come è noto, ANAC partecipa ai più importanti programmi di *capacity building* dell'Italia nel campo della prevenzione della corruzione, della trasparenza, dell'integrità pubblica.

Si tratta di attività che, oltre a fornire assistenza tecnica e formazione ai funzionari dei Paesi richiedenti, che riconoscono all'Italia un patrimonio di esperienze e conoscenze di rilievo a livello internazionale, rientrano nella più generale cornice della cosiddetta "diplomazia giuridica", attraverso la quale ANAC, in coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), il Ministero della Giustizia e le altre istituzioni italiane, e nello spirito dei principi della UNCAC, partecipa alla promozione della *rule of law* internazionale e allo sviluppo dei rapporti multilaterali e bilaterali basati sulla collaborazione e assistenza reciproca tra i Paesi.


Tali attività sono perlopiù promosse e finanziate dalla Commissione europea – attraverso, ad esempio, i programmi TAIEX - e da altre organizzazioni internazionali quali l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) e l'Organizzazione Internazionale Italo-Latino Americana (ILLA).

ANAC ha partecipato attivamente a tali iniziative, tra le quali il "*Programma Falcone-Borsellino*", realizzato sotto il coordinamento interistituzionale del MAECI e della ILLA e così denominato in onore alla memoria di due figure emblematiche della lotta al malaffare riconosciute come punti di riferimento a livello internazionale, che rappresenta l'esperienza più avanzata e strutturata delle attività italiane di *capacity building* in favore della Regione Latino Americana e dei Paesi Caraibici sui temi dell'anticorruzione e dell'antimafia.

Nel corso del 2022 ANAC ha preso parte alle più importanti riunioni e iniziative di coordinamento del progetto, focalizzato nella fase 2 del programma proprio sulla prevenzione della corruzione, che sono culminate con l'Evento Speciale del Programma Falcone-Borsellino, che si è svolto a Quito, in Ecuador, a fine novembre 2022, a cui hanno partecipato i rappresentanti delle autorità omologhe di ANAC dei Paesi dell'America latina e dei Caraibi. ANAC e il modello italiano di prevenzione della corruzione sono stati al centro dell'iniziativa ricevendo importanti riconoscimenti internazionali.

A margine dell'evento la delegazione di ANAC, guidata dal Presidente, ha inoltre incontrato in bilaterale delegazioni di 5 Paesi dell'area. Gli incontri sono avvenuti su richiesta delle controparti interessate all'esperienza dell'Autorità.

Sempre nell'ambito di tale programma, ANAC ha fatto, inoltre, parte della delegazione istituzionale che a maggio 2022 ha partecipato alla commemorazione del trentennale della strage di Capaci.



Parte II
La prevenzione
della corruzione
e la trasparenza

PAGINA BIANCA



3 LA REGOLAZIONE, LA FUNZIONE CONSULTIVA, L'ANALISI DEI DATI

1. IL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

Nel corso del 2022 l'attività di regolazione dell'Autorità in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza ha riguardato principalmente l'adozione del Piano nazionale anticorruzione 2022-2024 (PNA 2022) che è frutto di un importante impegno e di una intensa e proficua collaborazione dei diversi Uffici competenti nelle materie trattate.

Come abbiamo già osservato in premessa, la fase storica in cui il PNA 2022 si è collocato è risultata particolarmente complessa, in quanto caratterizzata da importanti riforme destinate ad incidere anche sulla predisposizione degli strumenti di programmazione previsti dalla legge n. 190/2012⁶⁰.

In particolare, si fa riferimento all'introduzione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), previsto dal decreto-legge n. 80/2021⁶¹, del quale costituisce parte integrante anche la pianificazione della prevenzione della corruzione e della trasparenza, così come a tutte le ricadute delle riforme connesse alla realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), tutte caratterizzate dalla necessità di assicurare la piena efficacia dell'azione amministrativa garantendo, al contempo, speditezza e semplificazione.

L'Autorità ha quindi ritenuto necessario innanzitutto affermare ancora una volta la rilevanza, nella lotta alla corruzione, degli strumenti di pianificazione e programmazione e, avendo ben presenti gli obiettivi perseguiti dal legislatore, ha elaborato il suo atto di indirizzo con durata triennale per le pubbliche amministrazioni e per gli altri soggetti tenuti all'applicazione della normativa.

In continuità rispetto al procedimento di predisposizione utilizzato in passato dall'Autorità, il PNA 2022 è stato adottato in via preliminare dal Consiglio nella seduta del 21 giugno 2022 e, successivamente, posto in consultazione pubblica, aperta dal 24 giugno al 15 settembre 2022, al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione.

È stata altresì svolta una consultazione mirata con i soggetti istituzionali maggiormente coinvolti nell'attuazione della disciplina in questione, con l'invito a presentare osservazioni entro la data di conclusione della consultazione pubblica.

In particolare, lo schema di PNA 2022 è stato portato all'attenzione del Dipartimento della Funzione pubblica (vista la competenza a disciplinare il PIAO), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell'Unione delle Province d'Italia (UPI).

Si è ritenuto opportuno avviare una consultazione mirata anche con l'Unità di informazione finanziaria per l'Italia (UIF), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT), soprattutto per l'approfondimento sui Commissari straordinari di cui all'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019⁶² (c.d. Sblocca cantieri) - che sono in gran parte collegati al Ministero stesso - e con gli Osservatori regionali, per quanto riguarda gli obblighi di trasparenza dei contratti pubblici.

60 Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

61 Decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

62 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.



All'esito della consultazione pubblica, hanno presentato osservazioni complessivamente n. 36 soggetti⁶³.

Sono stati poi acquisiti, ai sensi dell'art. 1, co. 2-*bis*, della legge n. 190/2012, i pareri favorevoli, con osservazioni, della Conferenza Unificata (21 dicembre 2022) e del Comitato interministeriale per la prevenzione e il contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione (12 gennaio 2023).

Il testo finale del PNA 2022, che consta di due parti, ognuna delle quali corredata dai relativi allegati, è stato da ultimo approvato con la delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023, e risulta redatto con una veste grafica che ne facilita la lettura attraverso l'inserimento di appositi riquadri e di collegamenti ipertestuali che rinviano ai provvedimenti emanati dall'Autorità nel corso degli anni e ancora vigenti. Le delibere ANAC citate nel documento devono intendersi come integrative delle indicazioni fornite con il documento stesso.

La Parte generale (e relativi n. 4 allegati⁶⁴) è volta a sostenere le amministrazioni pubbliche nella pianificazione e nel monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza e i Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) nel loro importante ruolo di coordinatori del sistema previsto dalla legge n. 190/2012, alla luce delle modifiche introdotte dal citato decreto-legge n. 80/2021 e nella logica di semplificare l'attività degli enti di minori dimensioni.

I contenuti di questa sezione del PNA 2022 della Parte generale, oltre che innovare, ove necessario, le indicazioni già fornite dall'Autorità con i propri atti di regolazione, tengono conto anche del documento "*Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022*", approvato dal Consiglio nel febbraio 2022, e presentato in occasione dell'evento organizzato dall'Autorità "*Sull'onda della semplificazione e della trasparenza*", in cui, tra le altre, sono state fornite indicazioni per una corretta nomina del RPCT, per la pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione, per trattare l'area a rischio contratti pubblici.

L'Autorità è inoltre tornata ad affrontare il tema del *pan-touflage*, che verrà trattato diffusamente *infra*, al fine di fornire chiarimenti e soluzioni operative in merito agli aspetti sostanziali della relativa disciplina, rinviando l'approfondimento degli aspetti procedurali a successivi atti di regolazione.

La Parte speciale (e relativi 7 allegati⁶⁵) si concentra invece sui contratti pubblici, ambito in cui l'Autorità riveste un ruolo di primario rilievo e a cui lo stesso PNRR dedica cruciali riforme.

ANAC si è soffermata su diversi profili di analisi dei contratti pubblici e in particolar modo sulla disciplina derogatoria introdotta dal legislatore per semplificare e velocizzare gli affidamenti, sulla gestione dei conflitti di interesse nella materia dei contratti pubblici (con previsioni che superano le indicazioni sul punto fornite nel PNA 2019), sulla trasparenza delle procedure, sulle gestioni commissariali.

1.1 La Parte generale del PNA 2022-2024

1.1.1 Le misure anticorruzione a sostegno del valore pubblico

Nella Parte generale del PNA 2022, ANAC ha, in primo luogo, ribadito chiaramente quanto sia fondamentale ed indispensabile programmare e attuare efficaci e corretti presidi di prevenzione della corruzione, anche nella formazione di una nuova sensibilità culturale, in cui la prevenzione della corruzione non sia intesa come onere aggiuntivo all'agire delle amministrazioni, ma costituisca essa stessa l'impostazione ordinaria della gestione amministrativa, per il miglior funzionamento dell'amministrazione al servizio dei cittadini e delle imprese.

ANAC ha sostenuto che, se le attività delle pubbliche amministrazioni hanno come orizzonte quello del valore pubblico, le misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza sono essenziali per il conseguimento di tale obiettivo, oltre che per contribuire alla sua formazione e

63 Si tratta nel dettaglio di: n. 2 Ministeri; Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI); Banca d'Italia Eurosystema – Unità di Informazione Finanziaria (UIF); Agenzia delle Entrate (AdE); Agenzie delle Dogane e dei Monopoli (ADM); n. 10 Regioni, n. 1 Comune; n. 1 Università; Convegno dei Direttori Generali delle Università (CODAU); n. 3 enti ed aziende del Servizio sanitario; n. 1. dipendente pubblico; n. 1 privato cittadino; n. 3 liberi professionisti; n. 2 Ordini e collegi professionali; n. 1 Autorità di sistema portuale; n. 4 Organizzazioni rappresentative della società civile.

64 Per la parte generale sono stati predisposti i seguenti allegati: il primo contiene una *check-list* per la predisposizione del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO; il secondo fornisce un modello per costruire la sezione dedicata alla trasparenza del PTPCT o del PIAO; il terzo attiene al RPCT e alla struttura di supporto; il quarto contiene una ricognizione delle semplificazioni vigenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza per i Comuni con popolazione inferiore a 15.000 e 5.000, per le Unioni di Comuni, per le Convenzioni di Comuni.

65 Per la parte speciale dedicata ai contratti pubblici, sono stati invece elaborati i seguenti Allegati: il quinto contiene un indice ragionato delle deroghe e delle modifiche alla disciplina dei contratti pubblici; il sesto è un'appendice normativa sul regime derogatorio dei contratti pubblici; il settimo è dedicato ai contenuti del bando tipo ANAC n. 1/2021; l'ottavo contiene cinque diverse *check-list* per cinque diverse tipologie di affidamenti che secondo ANAC possono comportare maggiori rischi corruttivi o di *maladministration*: a) affidamento diretto; b) procedura negoziata per i servizi e le forniture; c) procedura negoziata per i lavori; d) procedure in deroga; e) procedure attinenti alla modifica dei contratti e alle varianti in corso d'opera; il nono fornisce l'elenco degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti" sostitutivo dell'allegato 1) delle delibere ANAC n. 1310/2016 e n. 1134/2017, nella parte in cui elenca i dati da pubblicare per i contratti pubblici; il decimo si riferisce ai Commissari straordinari; l'undicesimo dà conto degli esiti sintetici dell'analisi dei dati tratti dalla Piattaforma ANAC sui PTPCT del 2021 inseriti alla data del 15 marzo 2022.



protezione mediante la riduzione del rischio di fenomeni corruttivi che possano depotenziarne gli effetti.

In merito alla nozione di valore pubblico, l'Autorità - consapevole che sul tema si fronteggiano tesi che possono avere conseguenze diverse ai fini della programmazione anticorruzione - ha privilegiato una nozione ampia di valore pubblico, da intendersi come miglioramento della qualità della vita e del benessere economico, sociale, ambientale delle comunità di riferimento, degli utenti, degli *stakeholders*, dei destinatari di una politica o di un servizio. Si tratta di un concetto che è limitato agli obiettivi finanziari/monetizzabili, ma deve ritenersi comprensivo anche di quelli socio-economici, e che, quindi, copre varie dimensioni del vivere individuale e collettivo.

In altre parole, ANAC ha ritenuto che le misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza, in quanto funzionali al miglioramento della qualità dell'attività amministrativa, costituiscono il presupposto per la creazione di valore pubblico, come tale inteso anche dalla collettività.

Tali misure sono, dunque, protezione del valore pubblico ma, al contempo, produttive di valore pubblico e, come tali, strumentali a produrre risultati sul piano economico e su quello dei servizi, con importanti ricadute sull'organizzazione sociale ed economica del Paese.

Sotto la stessa prospettiva ANAC ha considerato le misure di prevenzione del riciclaggio e del finanziamento del terrorismo che le pubbliche amministrazioni sono tenute ad adottare ai sensi dell'art. 10 del decreto legislativo n. 231/2007⁶⁶ (c.d. decreto anticiclaggio). Tali presidi, al pari di quelli anticorruzione, sono da intendersi come strumento di creazione di valore pubblico, essendo volti a fronteggiare il rischio che l'amministrazione entri in contatto con soggetti coinvolti in attività criminali.

Nell'attuale momento storico, l'apparato antiriciclaggio, come quello anticorruzione, può dare un contributo fondamentale alla prevenzione dei rischi di infiltrazione criminale nell'impiego dei fondi rivenienti dal PNRR, consentendo la tempestiva individuazione di eventuali sospetti di sviamento delle risorse pubbliche.

1.1.2 La fase della programmazione

Nella Parte generale sono stati poi forniti chiarimenti sotto il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione degli strumenti di programmazione previsti dal legislatore.

La legge n. 190/2012 prevede, infatti, che la pianificazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza sia svolta da numerosi soggetti pubblici e privati. La disciplina sul PIAO, di cui all'art. 6 del decreto-legge n. 80/2021, ha invece circoscritto alle sole amministrazioni pubbliche previste dal decreto legislativo n. 165/2001⁶⁷ l'applicazione del nuovo strumento di programmazione.

Alla luce del mutato quadro normativo si è, quindi, precisato che, diversamente rispetto al passato, alcune amministrazioni/enti sono oggi chiamati a programmare le strategie di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), ma nel PIAO. Per altre, invece, è confermata l'adozione del PTPCT, o delle misure per la prevenzione della corruzione integrative del Modello di organizzazione e gestione (MOG 231), previsto dal decreto legislativo n. 231/2001⁶⁸.

Ulteriori indicazioni hanno riguardato la predisposizione della sezione del PIAO relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza, con l'intento di ridurre gli oneri per le amministrazioni e, al contempo, contribuire a migliorare i risultati delle attività delle amministrazioni al servizio dei cittadini e delle imprese.

Tale scelta è stata motivata dalla consapevolezza delle iniziali difficoltà riscontrabili dalle amministrazioni nella programmazione integrata, che dovrebbe comportare, come anche evidenziato dal Consiglio di Stato⁶⁹, una graduale reingegnerizzazione dei processi operativi delle amministrazioni.

In particolare, sono stati forniti alcuni orientamenti che dovrebbero contribuire a realizzare l'obiettivo di integrazione dei diversi piani confluiti nel PIAO, con particolare riferimento alla predisposizione della sezione dedicata all'anticorruzione e alla trasparenza e alla sezione dedicata alla *performance*.

66 Decreto legislativo 21 novembre 2007, n. 231, recante "Attuazione della direttiva 2005/60/CE concernente la prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento del terrorismo nonché della direttiva 2006/70/CE che ne reca misure di esecuzione".

67 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

68 Modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire reati, secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"; in particolare le disposizioni richiamate prevedono che le società non incorrano nella responsabilità amministrativa e nelle sanzioni conseguenti se provano che, prima della commissione del reato, l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato un Modello 231 idoneo, che si identifica quindi in un sistema di gestione aziendale che individua le procedure operative che l'azienda sviluppa per ridurre il rischio che apicali e sottoposti commettano reati a vantaggio o interesse della società.

69 Cfr. Parere n. 506 del 2 marzo 2022, Sezione Consultiva per gli atti normativi, reso sullo Schema di decreto del Presidente della Repubblica recante "Individualizzazione e abrogazione degli adempimenti relativi ai piani assorbiti dal piano integrato di attività e organizzazione ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113".



Le indicazioni – che tengono conto che l'adeguamento agli obiettivi della riforma sul PIAO è necessariamente progressivo, come chiarito dallo stesso Consiglio di Stato, nel parere citato – hanno riguardato specificamente elementi delle fasi della programmazione e del monitoraggio. Ad avviso di ANAC queste due fasi debbono essere strettamente correlate tra loro, in modo da incrementare il processo ciclico di miglioramento della programmazione, attraverso il rafforzamento e potenziamento della fase di monitoraggio e l'effettivo utilizzo degli esiti del monitoraggio per la programmazione successiva delle misure di prevenzione.

Con specifico riferimento alla fase di programmazione si è ribadito come l'analisi del contesto esterno ed interno rientri tra le attività necessarie e fondamentali per calibrare le misure di prevenzione della corruzione.

L'analisi del contesto esterno, infatti, restituisce all'amministrazione le informazioni necessarie ad identificare il rischio corruttivo in relazione alle caratteristiche dell'ambiente in cui l'amministrazione o ente opera. L'analisi del contesto interno riguarda, invece, gli aspetti legati all'organizzazione e alla gestione per processi che influenzano la sensibilità della struttura al rischio corruttivo (cfr. Allegato 1 PNA 2019).

Nel PNA 2022-2024 si è evidenziato che, nell'ottica del legislatore del PIAO, quale strumento unitario e integrato, l'analisi del contesto esterno ed interno diventa presupposto dell'intero processo di pianificazione, sia nella scelta delle strategie capaci di produrre valore pubblico, sia nella predisposizione delle diverse sottosezioni del PIAO. Ne risulta, in questo modo, rafforzata anche la logica di integrazione tra *performance* e prevenzione della corruzione che l'Autorità ha da tempo sostenuto.

A tal riguardo, si è anche precisato che una buona programmazione delle misure di prevenzione della corruzione all'interno del PIAO richiede che si lavori – pur se secondo una logica di gradualità - ad una mappatura dei processi integrata, al fine di far confluire obiettivi di *performance*, misure di prevenzione della corruzione e programmazione delle risorse umane e finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

Inoltre, per tutte le amministrazioni - comprese quelle tenute alla predisposizione dei PTPCT - si è avuto cura di indicare su quali ambiti di attività è prioritario individuare misure della prevenzione della corruzione.

In particolare, per le amministrazioni di grandi dimensioni, si tratta di quei settori in cui vengono gestiti fondi strutturali e del PNRR, e in cui è necessario mettere a sistema le risorse disponibili (umane, finanziarie e strumentali)

per il raggiungimento degli obiettivi di *performance*, volti alla creazione di valore pubblico. In tali ambiti, infatti, è più elevato il rischio di fenomeni corruttivi dovuto alle quantità di flusso di denaro coinvolte.

Ciò ferma restando la necessità che siano presidiati da misure idonee di prevenzione anche tutti quei processi che, pur non direttamente collegati a obiettivi di *performance* o alla gestione delle risorse del PNRR e dei fondi strutturali, per le caratteristiche proprie del contesto interno o esterno delle diverse amministrazioni, presentino l'esposizione a rischi corruttivi significativi. Diversamente, si rischierebbe di erodere proprio il valore pubblico a cui le politiche di prevenzione e lo stesso PNRR sono rivolti.

Ci si riferisce ai processi che si caratterizzano per: l'ampio livello di discrezionalità di cui gode l'amministrazione (in tal senso possono essere ricompresi quelli che afferiscono alle aree che la legge n. 190/2012 ritiene essere a rischio generale, quali autorizzazioni o concessioni, concorsi e prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche); il notevole impatto socio-economico rivestito anche in relazione alla gestione di risorse finanziarie (a cui vanno ricondotti i processi relativi ai contratti pubblici e alle erogazioni di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati, oltre ad altri processi afferenti ad aree di rischio specifiche); essere risultati ad elevato rischio in relazione a fatti corruttivi pregressi o al monitoraggio svolto dall'amministrazione.

Nella Parte generale è stata richiamata anche l'importanza della programmazione degli obiettivi e dei flussi procedurali per garantire la trasparenza amministrativa, quale presupposto per realizzare una buona amministrazione, ma anche misura di prevenzione della corruzione.

In linea con le indicazioni già formulate dall'Autorità nella delibera ANAC n. 1310/2016, si è evidenziato che le amministrazioni che adottano il PIAO sono tenute a prevedere nella sezione anticorruzione una sottosezione, dedicata alla programmazione della trasparenza. Tale sottosezione è impostata come atto fondamentale, con il quale sono organizzati i flussi informativi necessari a garantire l'individuazione/elaborazione, la trasmissione e la pubblicazione dei dati, nonché il sistema di monitoraggio sull'attuazione degli stessi.

A supporto delle amministrazioni è stato predisposto - in un apposito allegato - uno schema recante i principali contenuti della sottosezione del PIAO/PTPCT dedicata alla trasparenza, da intendersi come esemplificazione dei flussi informativi e da adeguare in base alle caratteristi-



che organizzative di ciascuna amministrazione/ente, pur nel rispetto dell'articolo 10, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013⁷⁰.

1.1.3 La fase del monitoraggio

Particolare attenzione è stata dedicata anche al monitoraggio sull'attuazione di quanto programmato per contenere i rischi corruttivi. Dalle analisi svolte dall'Autorità è risultato che la logica dell'adempimento formale si riflette soprattutto in una scarsa attenzione alla verifica dei risultati ottenuti con le misure programmate. Occorrono, invece, poche e chiare misure di prevenzione, ben programmate e coordinate fra loro e soprattutto attuate effettivamente e verificate nei risultati.

Le indicazioni che sono state fornite sul tema sono sia nuove, in quanto frutto di una riflessione attenta alla luce della novella legislativa che ha introdotto il PIAO, sia elaborate in una logica di continuità rispetto a quanto previsto nell'ultimo PNA 2019 e nelle indicazioni sulla metodologia per l'analisi e la gestione del rischio corruttivo già fornite.

ANAC ha inteso offrire un supporto operativo alle amministrazioni/enti (siano essi tenuti all'adozione dei PTPCT, o alla sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO o a misure integrative del MOG 231 o al documento che tiene luogo del PTPCT) per rafforzare il ruolo del monitoraggio come snodo cruciale del processo di gestione del rischio, volto sia a verificare l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione programmate, sia l'effettiva capacità della strategia programmata di contenere il rischio corruttivo.

Questa attività consente, poi, di introdurre azioni correttive e di adeguare i vari strumenti di programmazione, pianificazione e monitoraggio ai cambiamenti e alle dinamiche dell'amministrazione.

Ci si è soffermati in particolare sul monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza, sul monitoraggio in relazione alla revisione complessiva della programmazione, nonché sul monitoraggio integrato delle diverse sezioni del PIAO, con specifico riferimento al ruolo pro-attivo che può ricoprire il RPCT.

Su quest'ultimo profilo, l'Autorità ha raccomandato che i responsabili delle sezioni del PIAO si coordinino tra di loro. Ciò può garantire che le scelte fondamentali di sviluppo dell'amministrazione siano frutto di condivisione, e non

siano quindi operate singolarmente dai soggetti responsabili delle varie sezioni - e sotto-sezioni - del PIAO. Integrazione non significa perdita di identità degli strumenti programmatori, bensì sinergia e coordinamento tra gli stessi, stanti le diverse finalità e le differenti responsabilità connesse (come, ad esempio, quella del RPCT, del responsabile della sezione *performance* e dell'OIV).

1.1.4 Il ruolo del RPCT

Per ottenere risultati in linea con le attese del legislatore, nella Parte generale del PNA si è anche intervenuti con orientamenti finalizzati a supportare i RPCT nel loro importante ruolo di coordinatori della strategia della prevenzione della corruzione e, allo stesso tempo, cardini del collegamento fra la sezione dedicata alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza e le altre sezioni di cui si compone il PIAO.

In apposito allegato, considerati i delicati compiti che spettano al RPCT, si è auspicato che l'organo di indirizzo assicuri al soggetto individuato quale RPCT legittimazione ed autorevolezza, anche attraverso una serie di azioni ed indicazioni strategiche, quali, ad esempio, l'adozione di provvedimenti formali che lo integrino opportunamente nell'organizzazione e ne descrivano le funzioni e i compiti.

ANAC ha ribadito ancora una volta l'importanza, laddove possibile, che l'organo di indirizzo doti il RPCT di un ufficio appositamente dedicato al supporto dell'attività svolta da questo, con adeguato personale, risorse strumentali e finanziarie, sottolineando altresì che l'efficacia del sistema di prevenzione della corruzione e della trasparenza di ogni ente dipende in gran parte dal reale coinvolgimento e dall'interlocuzione di tutti coloro che operano nell'amministrazione.

Considerato, inoltre, che gran parte dell'attenzione del PNA 2022 è concentrata sugli interventi gestiti con risorse del PNRR, l'Autorità ha ritenuto necessario valutare altresì i rapporti tra i RPCT e le Strutture/Unità di missione individuate dalle amministrazioni, ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge n. 77/2021⁷¹, al fine di coordinare, monitorare, rendicontare e controllare le attività di gestione degli interventi PNRR e, più nello specifico, di adottare *"le iniziative necessarie a prevenire le frodi, i conflitti di interesse ed evitare il rischio di doppio finanziamento pubblico degli interventi"*.

70 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*.

71 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, *"Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure"*, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.



Al fine quindi di evitare il rischio di duplicazione degli adempimenti, in una logica di riduzione degli oneri, e per ottimizzare lo svolgimento delle attività interne si è raccomandato di assicurare sinergia tra i RPCT e le Strutture/Unità di missione, in linea con la *ratio* del PNRR e dell'attuale quadro normativo volto alla semplificazione e all'integrazione.

1.1.5 Le semplificazioni per le amministrazioni di ridotte dimensioni

Nella parte generale del PNA 2022 sono state introdotte semplificazioni per le amministrazioni di ridotte dimensioni, con meno di 50 dipendenti. Quest'ultima è la soglia dimensionale che il citato decreto-legge n. 80/2021 ha fissato per distinguere le pubbliche amministrazioni che adottano un PIAO in forma semplificata da quelle che invece adottano il PIAO in forma integrale.

L'Autorità, in assenza di indicazioni specifiche fornite dal legislatore sul punto e in considerazione dell'esigenza di determinare la soglia dimensionale dei 50 dipendenti secondo un parametro univoco, ha valutato se fare riferimento al personale effettivamente in servizio o alla dotazione organica.

A tal proposito, la posizione che l'Autorità ha adottato è stata quella di fare riferimento al parametro del personale in servizio e, nello specifico, alla sua consistenza al 31 dicembre dell'anno precedente l'adozione dello strumento programmatico.

Di tale dato numerico, presupposto per l'applicazione delle misure semplificatorie, alle amministrazioni/enti è stato raccomandato di dare evidenza nella descrizione del contesto interno nel PTPCT/misure integrative dei MOG 231 o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Ciò premesso, le semplificazioni elaborate hanno riguardato sia la fase di programmazione delle misure, sia il monitoraggio, e sono valide per gli strumenti di programmazione che ogni amministrazione o ente è chiamato ad adottare, sia esso PTPCT, sezione di PIAO, integrazione del MOG 231 o documento che tiene luogo del PTPCT.

La prima delle semplificazioni per la fase di programmazione delle misure consiste nella possibilità di confermare, dopo la prima adozione, per le successive due annualità, il PTPCT o la sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO in vigore, salvo circostanze sopravvenute che impongano una revisione della programmazione.

Ci si riferisce alla possibile emersione di fatti corruttivi o ipotesi di disfunzioni amministrative significative, all'introduzione di modifiche organizzative rilevanti, a modi-

fiche degli obiettivi strategici e a modifiche significative delle altre sezioni del PIAO (nel caso di obbligo di adozione del PIAO) tali da incidere sui contenuti della sezione anticorruzione e trasparenza.

Altre semplificazioni – sempre relative alla fase di programmazione – hanno avuto ad oggetto la mappatura dei processi. Sotto questo profilo, è stata raccomandata una graduale descrizione dei processi, partendo in via prioritaria dagli elementi di base (come descrizione del processo e delle attività che lo compongono e dei suoi responsabili) per poi aggiungere, in sede di aggiornamento dello strumento programmatico, ulteriori elementi di descrizione.

È stata, altresì, indicata una serie di priorità in merito ai processi da mappare e presidiare con specifiche misure, a cominciare da quelli rilevanti per l'attuazione del PNRR e fondi strutturali; quelli collegati a obiettivi di *performance* o che in generale presuppongono la spendita di risorse pubbliche.

Le semplificazioni introdotte si aggiungono e integrano quelle che fino ad oggi ANAC ha rivolto a: Comuni con popolazione inferiore a 5.000 e 15.000 abitanti, unioni di Comuni, Comuni che stipulano fra loro convenzioni per svolgere in modo associato determinate funzioni e servizi e agli ordini professionali (in ragione del riconosciuto potere di ANAC di dettare semplificazioni per questi soggetti, ai sensi del comma 1-*ter* dell'art. 3 del d.lgs. n. 33/2013); semplificazioni che ANAC ha ricapitolato in un apposito allegato.

A fronte delle semplificazioni in materia di programmazione appena descritte, l'Autorità ha ritenuto – sempre per le amministrazioni/enti con meno di 50 dipendenti – di introdurre alcune misure per rafforzare il monitoraggio, sia in termini di periodicità dello stesso, che di campionamento degli obblighi di pubblicazione di cui monitorare la corretta attuazione.

Il rafforzamento del monitoraggio per questi enti è stato pensato non come un onere aggiuntivo, bensì come strumento idoneo a compensare le semplificazioni nell'attività di pianificazione delle misure, garantendo effettività e sostenibilità al sistema di prevenzione.

Quella di rafforzare il monitoraggio è sempre stata del resto una esigenza particolarmente sentita da ANAC per diverse ragioni.

Dal monitoraggio sui piani vengono in rilievo fatti penali, intercettati rischi emergenti, identificati processi organizzativi tralasciati nella fase di mappatura. Inoltre, le risultanze del monitoraggio servono per la definizione della

programmazione per il triennio successivo nell'ottica di un miglioramento progressivo del sistema di gestione dei rischi. Negli enti che adottano il PIAO, il responsabile della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO può trarre, dal monitoraggio delle misure anticorruptive e dell'intera sezione, elementi utili per capire se sia necessario intervenire anche in altre sezioni (c.d. monitoraggio integrato).

Quanto all'ambito oggettivo del monitoraggio - in analogia con la priorità della mappatura riferita ai medesimi processi cui si è fatto riferimento sopra - è stata data priorità al monitoraggio dei processi che implicano la spesa di risorse connesse al PNRR e ai fondi strutturali.

Tale monitoraggio è stato raccomandato venga svolto periodicamente, secondo una cadenza temporale che le amministrazioni/enti indicano nello strumento di programmazione adottato.

Quanto agli obblighi di pubblicazione, è stata raccomandata alle amministrazioni/enti la verifica di un campione degli stessi da indicare sin dalla fase della programmazione e da modificare ogni anno in modo che nel triennio il monitoraggio riguardi tutti gli obblighi.

Per le misure generali diverse dalla trasparenza (come la formazione, il *whistleblowing* o il *pantouflage*) è stato suggerito di partire dalle evidenze che emergono dalle relazioni annuali dei RPCT, concentrando il monitoraggio solo su quegli ambiti in cui le risultanze hanno evidenziato criticità.

Fermi questi elementi comuni per tutte le amministrazioni/enti con meno di 50 dipendenti, l'Autorità ha dettato tempistiche e contenuti specifici per il monitoraggio in forma differenziata per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti in base a tre diverse soglie dimensionali (da 1 a 15, da 16 a 30 e da 31 a 49 dipendenti).

I criteri utilizzati sono due e cumulativi: cadenza temporale (periodicità/frequenza del monitoraggio) e sistema di campionamento (come sono individuati i processi/le attività oggetto di verifiche).

1.1.6 Il divieto di *pantouflage*

Da ultimo, nella Parte generale uno specifico approfondimento è stato dedicato al divieto di *pantouflage*, ipotesi di conflitto di interessi da inquadrare come incompatibilità successiva.

Come noto, a livello nazionale, la disciplina del divieto è contenuta nel comma 16-ter dell'art. 53 del d.lgs. n. 165/2001, che si applica ai casi di passaggio dal settore pubblico al privato a seguito della cessazione del servizio. La norma dispone nello specifico il divieto per i dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio abbiano esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di lavoro, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. In caso di violazione del divieto sono previste specifiche misure sanzionatorie che hanno effetti sui contratti stipulati e sull'attività dei soggetti privati. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione del divieto sono, infatti, nulli e i soggetti privati che hanno concluso contratti o conferito incarichi in violazione del divieto non possono contrattare con la pubblica amministrazione per i successivi tre anni e hanno l'obbligo di restituire i compensi eventualmente percepiti e accertati, riferiti a detti contratti o incarichi.

L'Autorità, nella propria attività di vigilanza, ha rilevato che tale istituto, di estrema importanza se correttamente applicato, ha comportato problemi per chi deve attuarlo, anche a causa della laconica previsione normativa.

Per questo si è inteso offrire chiarimenti e soluzioni operative di misure da inserire nei Piani, fermo restando che, per quanto concerne l'attività di vigilanza e sanzionatoria dell'Autorità, è in corso di elaborazione uno specifico atto di regolazione.

In particolare, nel PNA 2022 ci si è soffermati sull'ambito soggettivo di applicazione del divieto, precisando che, sebbene la norma faccia espressamente riferimento ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, in coerenza con la finalità dell'istituto in argomento quale presidio anticorruzione, nella nozione di dipendenti della pubblica amministrazione sono da ricomprendersi anche i titolari di uno degli incarichi di cui all'articolo 21 del decreto legislativo n. 39/2013⁷².

Ai fini dell'applicazione della disposizione in esame, sono, infatti, assimilati ai dipendenti della pubblica amministrazione anche i soggetti titolari di uno degli incarichi previsti dal d.lgs. n. 39/2013, espressamente indicati all'art. 1 del decreto stesso, ovvero degli incarichi amministrativi di vertice, degli incarichi dirigenziali interni ed esterni, degli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.

72 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".



È stato poi chiarito che il divieto di *pantouflage* si riferisce non solo ai dipendenti degli enti pubblici non economici (già ricompresi fra le pubbliche amministrazioni), ma anche ai titolari di uno degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 negli enti pubblici economici, atteso che tale decreto non fa distinzione fra le due tipologie di enti (cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 126/2018).

Sono state poi fornite indicazioni anche in merito alle Autorità amministrative indipendenti. A tal riguardo è stato chiarito che, ferme restando le rispettive discipline speciali in materia di *pantouflage*, ANAC nell'esercizio dei poteri di vigilanza sui Piani, può verificare che, tra le misure di prevenzione della corruzione, siano previste anche quelle relative al rispetto del divieto derivante dalle predette norme speciali. Le autorità amministrative indipendenti possono quindi valutare quali strumenti, presidi e modalità adottare per prevenire la violazione del divieto e integrare i propri Codici di comportamento, anche tenendo presenti le indicazioni fornite da ANAC sul *pantouflage*.

Altro aspetto affrontato nel PNA nella parte dedicata al *pantouflage* è stata la definizione del concetto di "esercizio di poteri autoritativi e negoziali" da parte dell'ex dipendente nei confronti del soggetto privato presso cui lo stesso intende assumere l'incarico nei tre anni successivi alla cessazione dal servizio. Si tratta, infatti, di uno dei presupposti del divieto.

ANAC ha chiarito che con tale espressione il legislatore abbia voluto considerare tutte le situazioni in cui il dipendente ha avuto il potere di incidere in maniera determinante su un procedimento e quindi sul provvedimento finale. Tra questi, naturalmente, può ricomprendersi anche l'adozione di provvedimenti che producono effetti favorevoli per il destinatario e quindi anche atti di autorizzazione, concessione, sovvenzione, sussidi, vantaggi economici di qualunque genere. Al fine di valutare l'applicabilità del *pantouflage* agli atti adottati mediante esercizio di poteri autoritativi o negoziali, l'Autorità ha ritenuto si debba valutare nel caso concreto l'influenza esercitata sul provvedimento finale.

Quanto poi ai soggetti privati destinatari dell'attività dell'amministrazione svolta attraverso i suddetti poteri autoritativi e negoziali, nel rinviare allo specifico atto di regolazione in via di elaborazione da parte dell'Autorità, la stessa ha evidenziato che sono esclusi gli enti *in house* della medesima amministrazione di provenienza dell'ex dipendente. Ciò in quanto l'attribuzione dell'incarico di destinazione nell'ambito di una società controllata avviene nell'interesse della stessa amministrazione controllante, con ciò venendo quindi a mancare il dualismo di interessi pubblici/privati e il conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche,

che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie del *pantouflage*.

Il divieto di *pantouflage* si applica, invece, alle società con sede all'estero, purché le stesse siano state destinatarie di poteri autoritativi e negoziali efficaci secondo le regole di diritto vigenti nel nostro ordinamento. Il divieto non sussiste, invece, quando l'ente privato di destinazione sia stato costituito successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego del dipendente.

In tal caso, tuttavia, è opportuno distinguere tra l'ipotesi di ente privato di nuova costituzione che non presenta profili di continuità con enti già esistenti e quella di ente solo formalmente nuovo.

Nel primo caso, è stata ritenuta non applicabile la norma sul *pantouflage*, in quanto non sussistono elementi di connessione tra l'esercizio di poteri autoritativi e negoziali da parte dell'ex dipendente pubblico - elemento fondamentale per l'integrarsi della fattispecie in esame - e la società di nuova formazione.

Nel secondo caso, invece, l'istituzione di una nuova società (società *ad hoc*) potrebbe essere volta ad eludere il divieto di *pantouflage*. La società, infatti, potrebbe avere, ad esempio, una diversa denominazione, ma la medesima composizione o struttura operativa. Pertanto, ANAC ha raccomandato alle amministrazioni di effettuare una verifica in concreto, anche con l'ausilio di banche dati, dell'eventuale correlazione tra detta società e altri enti già esistenti prima della cessazione del rapporto di lavoro del dipendente pubblico sottoposto a verifica e nei confronti dei quali lo stesso abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali.

Altro elemento essenziale della fattispecie di *pantouflage* è che il dipendente che ha cessato il proprio rapporto lavorativo "pubblicistico" svolga "attività lavorativa o professionale" presso un soggetto privato destinatario dell'attività della pubblica amministrazione. Anche con riferimento a tale espressione, l'Autorità ha valutato fosse da preferire un'interpretazione ampia.

L'attività lavorativa o professionale in questione va estesa a qualsiasi tipo di rapporto di lavoro o professionale con i soggetti privati e quindi a: rapporti di lavoro a tempo determinato o indeterminato; incarichi o consulenze a favore dei soggetti privati.

Sono invece esclusi dal *pantouflage* gli incarichi di natura occasionale, privi, cioè, del carattere della stabilità: l'occasionalità dell'incarico, infatti, fa venire meno anche il carattere di "attività professionale" richiesto dalla norma, che si caratterizza per l'esercizio abituale di un'attività autonomamente organizzata.



Nel PNA 2022 è stata dedicata attenzione anche alle competenze di ANAC in tema di *pantouflage*, precisando che l'Autorità svolge sia attività consultiva, ai sensi del *Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso* del 7 dicembre 2018, che attività di vigilanza.

Sotto quest'ultimo profilo, l'Autorità verifica l'inserimento nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO delle pubbliche amministrazioni/enti di misure adeguate volte a prevenire tale fenomeno.

Inoltre, come affermato dal Consiglio di Stato, Sezione V, nella pronuncia del 29 ottobre 2019, n. 7411, ANAC è il soggetto che ha il compito di assicurare, in sede di accertamento della nullità dei contratti sottoscritti dalle parti e di adozione delle conseguenti misure, il rispetto delle misure di prevenzione della corruzione e trasparenza. La sussistenza in capo ad ANAC dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage* è stata da ultimo confermata dalla Corte di Cassazione, investita del ricorso avverso la sopra citata sentenza, con la recente ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021.

L'Autorità nel PNA 2022 ha inoltre precisato che, fermi restando i propri riconosciuti poteri di accertamento e sanzionatori in materia, le amministrazioni svolgono una verifica istruttoria sul rispetto della norma sul *pantouflage* da parte dei propri ex dipendenti. In particolare, all'interno dell'amministrazione, tali verifiche possono essere svolte dal RPCT, con il necessario supporto degli uffici competenti all'interno dell'amministrazione - ad esempio l'ufficio del personale o l'ufficio gare e contratti - alla luce dei compiti allo stesso attribuiti dall'art. 15 del d.lgs. n. 39/2013. Si rammenta, altresì, che il RPCT è chiamato a verificare la corretta attuazione delle misure, tenendo conto che la legge n. 190/2012 assegna a quest'ultimo un obiettivo generale, consistente nella predisposizione e nella verifica della tenuta complessiva del sistema di prevenzione della corruzione di un'amministrazione o ente.

Gli esiti delle verifiche del RPCT possono tradursi in una segnalazione qualificata ad ANAC.

Il RPCT potrebbe anche svolgere una funzione consultiva di supporto, quale ausilio all'interno dell'amministrazione/ente per chiarire, anche a seguito di richiesta da parte del dipendente pubblico che sta per cessare dal servizio, quali siano le eventuali ipotesi di violazione del divieto con riguardo all'attività esercitata presso l'amministrazione/ente di appartenenza. Ciò anche raccogliendo informazioni e dati utili attraverso interlocuzioni con gli altri uffici.

La figura del RPCT resta anche il punto di riferimento per ANAC, che nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, potrà richiedere allo stesso chiarimenti e informazioni funzionali a valutare i casi di segnalazione di eventuale violazione del divieto di *pantouflage*.

L'ultima parte della sezione del PNA dedicata al *pantouflage* contiene indicazioni sulle misure di prevenzione da inserire nei Codici di comportamento e nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO per garantire il rispetto della norma e un esempio di modello operativo per l'attuazione e la verifica di tali misure.

Quanto all'identificazione di tali misure, a titolo esemplificativo, ANAC ha suggerito l'inserimento all'interno del Codice di comportamento e nei PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, di un dovere per il dipendente di sottoscrivere, entro un determinato termine ritenuto idoneo dall'amministrazione (ad esempio tre anni prima della cessazione dal servizio), previa comunicazione via PEC da parte dell'amministrazione, una dichiarazione con cui prenda atto della disciplina del *pantouflage* e si assuma l'impegno di rispettare il divieto. Ciò anche allo scopo di evitare eventuali contestazioni in ordine alla conoscibilità della norma.

Altre misure suggerite sono l'inserimento di apposite clausole negli atti di assunzione del personale, sia di livello dirigenziale che non dirigenziale, che prevedano specificamente il divieto di *pantouflage*, nonché la previsione della misura di comunicazione obbligatoria, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto, dell'eventuale instaurazione di un nuovo rapporto di lavoro.

Con riguardo al modello operativo suggerito, si è *in primis* precisato che tale modello debba essere improntato ai criteri di gradualità e sostenibilità delle misure e che ogni amministrazione possa prevedere, all'interno del proprio Piano, un modello ritenuto più adeguato in considerazione dell'organizzazione e delle peculiarità che la caratterizzano. Tale modello è articolato in quattro fasi: acquisizione delle dichiarazioni di impegno al rispetto del divieto di *pantouflage*; verifiche in caso di omessa dichiarazione; verifiche nel caso in cui il dipendente abbia reso la dichiarazione di impegno; verifiche in caso di segnalazione/notizia circostanziata di violazione del divieto.

Secondo quanto indicato da ANAC, è auspicabile che le verifiche siano svolte in via prioritaria nei confronti degli ex dipendenti che non hanno reso la dichiarazione di impegno.

Negli enti di grandi dimensioni con elevati flussi di personale che, annualmente, per diversi motivi, cessa dal servizio, può essere utile, per evitare un aggravio nei confronti



degli uffici, individuare un campione di ex dipendenti da sottoporre a verifica. La previsione di tale campione può avvenire anche nell'ambito dei controlli da svolgere nei confronti degli ex dipendenti che invece hanno reso la dichiarazione di impegno. Nel campione comunque vanno considerati prioritariamente coloro che hanno rivestito ruoli apicali. Le amministrazioni definiscono in sede di Piano la percentuale minima del campione seguendo un criterio di rotazione. Detta percentuale, comunque, potrà essere rimodulata di anno in anno in base al principio di gradualità e in considerazione delle peculiarità di ciascuna amministrazione tenendo conto, ad esempio, della dotazione organica, dei flussi pensionistici o del grado di perfezionamento degli strumenti di controllo a disposizione. L'amministrazione/ente, comunque, è tenuta a motivare adeguatamente la scelta del campione di dipendenti cesati dal servizio da sottoporre a verifica.

1.2 La Parte speciale del PNA 2022-2024: i contratti pubblici

La parte speciale del PNA, come anticipato, si concentra sui contratti pubblici.

Tenuto conto dei numerosi interventi legislativi, anche derogatori, che hanno inciso sulla disciplina dei contratti pubblici, l'Autorità, con la parte speciale del PNA 2022, ha offerto alle stazioni appaltanti un aiuto nella individuazione di misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza agili e, al contempo, utili ad evitare che l'urgenza degli interventi possa facilitare esperienze di cattiva amministrazione, propedeutiche a eventi corruttivi e a fenomeni criminali ad essi connessi. Sono state poi formulate anche indicazioni sulla trasparenza, presidio necessario per assicurare il rispetto della legalità e il controllo diffuso, nonché misure per rafforzare la prevenzione e la gestione di conflitti di interessi.

A supporto delle amministrazioni chiamate ad operare in un contesto normativo caratterizzato da numerosi interventi in deroga, l'Autorità ha dedicato un'ampia descrizione alla disciplina derogatoria in materia di contratti pubblici.

Sono stati quindi trattati i principali interventi legislativi susseguitisi negli ultimi anni in materia di contratti e che, secondo ANAC, hanno contribuito, da un lato, ad arricchire il novero di disposizioni ricadenti all'interno di tale ambito e, dall'altro lato, a produrre una sorta di stratificazione normativa, per via dell'introduzione di specifiche legislazioni di carattere speciale e derogatorio che, in sostanza,

Ulteriori indicazioni hanno riguardato, infine, le modalità attraverso cui possono essere effettuate tali verifiche. In particolare l'amministrazione/ente può raccogliere informazioni utili ai fini della segnalazione ad ANAC circa l'eventuale violazione del divieto di *pantouflage* anche attraverso l'interrogazione di banche dati liberamente consultabili o cui l'ente abbia accesso per effetto di apposite convenzioni nonché per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali (ad es. servizio Telemaco del Registro delle Imprese).

Come già detto, nel caso in cui dalla consultazione delle banche dati emergano dubbi circa il rispetto del divieto di *pantouflage* il RPCT, previa interlocuzione con l'ex dipendente, trasmette ad ANAC una segnalazione qualificata contenente le predette informazioni.

hanno reso più che mai composito e variegato l'attuale quadro legislativo di riferimento.

La disamina svolta ha riguardo in particolare il decreto-legge n. 76/2020⁷³ e il già citato decreto-legge n. 77/2021.

Il primo ha introdotto previsioni di semplificazione per gli affidamenti dei contratti pubblici sotto e sopra soglia, al fine di incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale da Covid-19. L'accelerazione, in alcuni casi, è stata impressa mediante deroghe al Codice dei contratti e ad altre disposizioni, fatte comunque salve le misure di trasparenza per tutti gli atti delle procedure di affidamento semplificate.

Il secondo decreto ha in parte inciso sul regime "ordinario" dei contratti pubblici ed è intervenuto sulla normativa derogatoria già introdotta dal primo e da altre disposizioni in materia, come il già citato decreto-legge n. 32/2019.

In particolare, l'Autorità ha evidenziato che il decreto ha riguardato le procedure di affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici finanziati a valere sulle risorse del PNRR e del Piano nazionale complementare (PNC), stabilendo procedure semplificate, allo scopo di contemperare le esigenze di celerità nell'esecuzione delle opere – presupposto per l'erogazione dei relativi finanziamenti – con

73 Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali", convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.



il regolare espletamento delle fasi che caratterizzano le procedure di gara.

Ricostruita la normativa citata, è stato precisato che tale insieme di norme ha creato una legislazione "speciale", complessa e non sempre chiara, con il conseguente rischio di amplificare i rischi corruttivi e di cattiva amministrazione tipici dei contratti pubblici.

Per tale ragione, l'Autorità ha ravvisato la necessità di fornire una esemplificazione di eventi rischiosi e relative misure di prevenzione per gli affidamenti disciplinati alla luce delle recenti novelle normative.

Nella tabella 12 del PNA 2022 sono state infatti identificate, per i principali istituti incisi dalle norme, possibili criticità e misure per mitigarle che le amministrazioni potranno considerare nell'elaborazione dei propri PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

Le misure che ANAC ha introdotto hanno carattere esemplificativo e possono essere adattate alle realtà organizzative delle amministrazioni, potendo queste ultime anche prevederne di ulteriori.

Per molte delle misure proposte si è ritenuto di non fornire una specifica indicazione sui soggetti tenuti ad attuarle, lasciando al RPCT il compito di individuare nel PTPCT/ sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO il soggetto/la struttura competente all'attuazione della misura, tenendo conto delle peculiarità e dell'assetto organizzativo dell'amministrazione di appartenenza.

Le principali misure prese in considerazione hanno riguardato: la trasparenza (ad es. tracciabilità informatica degli atti, aggiornamento degli elenchi degli operatori economici da invitare nelle procedure negoziate, puntuale esplicitazione, nelle determinazioni a contrarre, delle motivazioni della procedura di affidamento) e il controllo (ad es. verifiche interne, monitoraggio dei tempi procedurali, ricorso a strumenti informatici che consentano il monitoraggio e la tracciabilità degli affidamenti diretti fuori MePA per appalti di lavori, servizi e forniture), ma anche misure di semplificazione (ad es. ricorso alle gare telematiche) e di regolazione (ad es. circolari esplicative recanti anche previsioni comportamentali sugli adempimenti e la disciplina in materia di subappalto, al fine di indirizzare comportamenti in situazioni analoghe e per individuare quei passaggi procedurali che possono dar luogo ad incertezze).

ANAC ha altresì evidenziato l'importanza di misure come la rotazione e la formazione del RUP e del personale a vario titolo preposto ad effettuare le attività di verifica e controllo degli appalti; l'utilizzo di *check list* per diverse

tipologie di affidamento, al fine di supportare la compilazione "guidata" degli atti e la loro conformità alla normativa comunitaria e nazionale; la stipula di patti di integrità.

Uno specifico *focus* ha riguardato il RUP sulle cui funzioni, in particolare in materia di affidamento dei contratti pubblici PNRR e PNC, ha inciso il citato decreto-legge n. 77/2021, mediante l'attribuzione allo stesso di una serie di nuove attività che questa figura è chiamata a svolgere.

1.2.1 La disciplina del conflitto di interesse nei contratti pubblici

Nella parte speciale l'Autorità ha approfondito anche la disciplina del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici (art. 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici"), settore particolarmente esposto a rischi di interferenze.

Qui, ferma restando la validità delle Linee guida n. 15, adottate con delibera ANAC n. 494 del 5 giugno 2019 e recanti "Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici", si è ritenuto di dedicare un ulteriore approfondimento al tema, al fine di fornire indicazioni ai RPCT circa le misure concrete, e non solo formali, da adottare nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO.

In particolare, i temi trattati nel PNA sono stati i seguenti: l'individuazione dei principali riferimenti normativi in materia, nelle more dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici; la definizione dell'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016; le principali misure di prevenzione del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, che potrebbero essere inserite nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, con particolare riferimento alla dichiarazione da rendere da parte dei soggetti interessati all'atto di assegnazione all'ufficio e per la partecipazione alle singole procedure di gara; i poteri del RPCT e del RUP in materia e i rapporti tra le due figure.

Le indicazioni più significative hanno riguardato, nell'ambito della definizione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, il ricorso ad un approccio dinamico-funzionale, che tenga conto della funzione in concreto svolta dal soggetto coinvolto, nell'individuazione dei soggetti tenuti all'obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e all'obbligo di astensione dal partecipare alla procedura di gara.

Ad esempio, infatti, l'Autorità ha chiarito che la disposizione sul conflitto di interesse si applica anche ai soggetti a vario titolo coinvolti nella fase esecutiva dei contratti pubblici, fatta eccezione per coloro che si limitano a svol-



gere attività di natura operativa o che intervengono marginalmente nella fase esecutiva.

Quanto alle misure di prevenzione del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici, la principale misura individuata è il sistema delle dichiarazioni - che vengono rese dai dipendenti e dai soggetti esterni coinvolti tenuti a renderle - delle successive verifiche e valutazioni svolte dall'amministrazione e dell'obbligo di astensione in caso di sussistenza del conflitto.

Al fine di modulare gli oneri per le stazioni appaltanti sono state proposte due diverse ipotesi di attuazione di tale sistema delle dichiarazioni.

Per quanto concerne i contratti che utilizzano i fondi PNRR e fondi strutturali si è ritenuto che, in un'ottica di rafforzamento dei presidi di prevenzione, i dipendenti, per ciascuna procedura di gara in cui siano coinvolti, forniscano un aggiornamento della dichiarazione con le informazioni significative in relazione all'oggetto dell'affidamento. Ciò si desume proprio dall'art. 42, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016, che prevede un obbligo di comunicazione alla stazione appaltante e di astensione dal partecipare alla specifica procedura di aggiudicazione di appalti e concessioni.

Nel caso in cui emergano successivamente, nel corso delle varie fasi dell'affidamento, ipotesi di conflitto di interessi non dichiarate, occorre integrare detta dichiarazione. Tale soluzione risulta in linea con l'orientamento offerto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con le *"Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori"*, allegate alla circolare dell'11 agosto 2022, n. 30.

Anche i soggetti esterni, cui sono affidati incarichi in relazione a uno specifico contratto, sono tenuti a rendere la dichiarazione per la verifica dell'insussistenza di conflitti di interessi.

Per i contratti invece che non utilizzano fondi PNRR e fondi strutturali, resta fermo l'orientamento espresso da ANAC nelle citate Linee guida n. 15/2019, che prevedono una dichiarazione solo al momento dell'assegnazione all'ufficio o dell'attribuzione dell'incarico. Ove i soggetti tenuti ritengano di trovarsi in una situazione di conflitto di interessi, anche potenziale, rispetto alla specifica procedura di gara e alle circostanze conosciute che potrebbero far insorgere detta situazione, resta

fermo l'obbligo di rendere la dichiarazione. Tale ultima dichiarazione dovrà essere aggiornata in caso di conflitti di interesse che insorgano successivamente nel corso delle diverse fasi della procedura di gara, ivi inclusa la fase esecutiva.

Anche nel caso di contratti che non utilizzano fondi PNRR e fondi strutturali, il RUP e i commissari di gara sono comunque tenuti a rendere la dichiarazione per ogni singola gara.

Al fine di consentire l'individuazione anticipata di possibili ipotesi di conflitto di interessi nella gara ed evitare che il dipendente non renda o non aggiorni la dichiarazione, ANAC ha anche dato indicazioni circa l'adozione di un modello di autodichiarazione guidata. Tale modello, comunque, è da intendersi come esemplificativo e non esaustivo, potendo le amministrazioni integrarlo o comunque modificarlo a seconda delle proprie peculiarità.

Sono state individuate quattro macro-aree da sottoporre ad attenzione: 1. Attività professionale e lavorativa progressa; 2. Interessi finanziari; 3. Rapporti e relazioni personali; 4. Altro (da intendersi come circostanze ulteriori a quelle di cui alle citate macro-aree che, secondo un canone di ragionevolezza e buona fede, devono essere conosciute da parte dell'amministrazione in quanto ritenute significative nell'ottica della categoria delle "gravi ragioni di convenienza" di cui all'art. 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013⁷⁴).

Infine nella sezione del PNA dedicata al conflitto di interessi, oltre a fornire chiarimenti circa i rispettivi compiti del RPCT e del RUP, l'Autorità si è soffermata sui rapporti tra tali figure, precisando che essi si raccordano per garantire un supporto reciproco.

Il RPCT supporta il RUP nella valutazione circa la sussistenza di eventuali situazioni di conflitto di interessi che dovessero insorgere nelle diverse fasi di affidamento ed esecuzione del contratto; il RUP supporta il RPCT nell'ambito della verifica della idoneità e attuazione delle misure inserite nei Piani e della sua conoscenza tempestiva di eventuali scostamenti dall'attività programmata.

Lo scambio di informazioni tra RUP e RPCT è, infatti, importante per consentire a quest'ultimo di attivare le procedure di verifica *ex post* dell'idoneità delle misure previste nei Piani (PTPCT o sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO).

⁷⁴ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.



1.2.2 La trasparenza nei contratti pubblici e negli interventi del PNRR

La parte speciale del PNA 2022 ha riguardato anche la disciplina sulla trasparenza in materia di contratti pubblici. La trasparenza è infatti un fondamentale presidio di garanzia, *ex ante*, di una effettiva competizione per l'accesso alla gara pubblica e, *ex post*, un efficace strumento di controllo sull'operato dei soggetti coinvolti.

Notevole rilievo è stato posto alla trasparenza della fase esecutiva degli affidamenti. Ci si riferisce a tutti gli atti adottati dall'amministrazione dopo la scelta del contraente e che consentono di rendere visibile l'andamento dell'esecuzione del contratto (tempi, costi, rispondenza agli impegni negoziali, ecc.), con il limite, indicato nell'art. 29, comma 1, d.lgs. n. 50/2016, degli atti riservati (art. 53 d.lgs. n. 50/2016) ovvero secretati (art. 162 d.lgs. n. 50/2016).

L'attenzione data alla trasparenza della fase esecutiva tiene conto delle modifiche all'art 29 del d.lgs. n. 50/2016, che hanno esteso la trasparenza anche a questa fase, della formulazione ampia della disposizione "*Tutti gli atti [...] relativi a [...] l'esecuzione di appalti pubblici*", nonché degli esiti della attività di vigilanza svolta da ANAC, che ha spesso evidenziato come l'esecuzione dei contratti pubblici fosse poco presidiata dalle stazioni appaltanti.

Ciò appare del resto in linea con quanto previsto dal decreto legislativo n. 36/2023⁷⁵, agli articoli 21 e 28, comma 1, in merito alla trasparenza delle informazioni e dei dati relativi alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici (articolato, come specificato all'art. 21, in programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione).

L'Autorità ha, altresì, precisato l'importanza di assicurare agli atti dell'esecuzione la più ampia trasparenza anche mediante l'accesso civico generalizzato, salvi i limiti previsti dalla legge. Questa logica di integrazione è stata chiaramente rappresentata dal Consiglio di Stato, nella Adunanza plenaria del 2 aprile 2020, n. 10, che ha richiamato proprio l'applicazione dell'accesso civico generalizzato (FOIA) agli atti delle procedure di gara, con riferimento anche alla fase esecutiva.

Nella prospettiva di aiutare le stazioni appaltanti nel corretto e pieno assolvimento degli obblighi di pubblicazione, l'Autorità ha voluto fornire in un apposito allegato (Allegato n. 9 al PNA 2022) una ricognizione di tutti gli obblighi di trasparenza previsti dalla normativa per i con-

tratti pubblici da pubblicare in "*Amministrazione trasparente*", sostitutivo degli obblighi elencati per la sottosezione "*Bandi di gara e contratti*" dall'allegato 1) alle delibere ANAC n. 1310/2016 e n. 1134/2017.

Tale allegato specifica quali dati, documenti e informazioni devono essere pubblicati e ordina gli obblighi tenendo conto che, per ogni procedura, devono essere pubblicati i dati e gli atti in modo che possano essere facilmente rintracciati, seguendo il ciclo di vita di un contratto - avvio procedura - aggiudicazione - esecuzione - fine del contratto - rendicontazione finale. Tale organizzazione dei dati consente infatti una migliore comprensione dello svolgimento delle procedure contrattuali in un'ottica di gradualità e progressivo miglioramento, consentendo ai lettori esterni all'amministrazione, interessati a conoscere lo svolgimento dell'intera procedura di ogni singolo contratto, di reperire le informazioni di proprio interesse.

L'Autorità ha poi rivolto una particolare attenzione alla trasparenza degli interventi del PNRR.

L'ingente quantità di risorse disponibili con i fondi PNRR richiede, infatti, adeguati presidi di prevenzione della corruzione, affinché sia immune da gestioni illecite, nel rispetto dei principi di sana gestione finanziaria, assenza di conflitto di interessi, frodi e corruzione (anche in linea con l'art. 34 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, secondo cui va garantita adeguata visibilità ai risultati degli investimenti e al finanziamento dell'Unione europea per il sostegno offerto).

In primo luogo, ANAC si è soffermata su quali siano le disposizioni contenute nella disciplina sull'attuazione del PNRR. Ciò nell'ottica di rilevare la sussistenza di eventuali profili di sovrapposizione con la disciplina sugli obblighi di pubblicazione prevista dal d.lgs. n. 33/2013, ed eventualmente tenerne conto in una logica di semplificazione.

Sotto questo profilo, ANAC ha dato atto di un documento del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), dal titolo "*Istruzioni tecniche per la redazione dei sistemi di gestione e controllo delle amministrazioni centrali titolari di interventi del PNRR*", allegato alla circolare del 10 febbraio 2022, n. 9, nel quale sono stati previsti specifici obblighi di trasparenza e iniziative sul piano della comunicazione e informazione con riguardo agli interventi PNRR. Il documento consente di comprendere in modo trasparente, compren-

75 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*".



sibile e tempestivo, i contenuti delle misure del PNRR e gli obiettivi raggiunti a livello nazionale e sul territorio.

Nel documento viene chiarito che le amministrazioni centrali titolari degli interventi e i soggetti attuatori sono tenuti, in quanto pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, al rispetto della disciplina nazionale in materia di trasparenza e, in particolare, degli obblighi di pubblicazione nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito web istituzionale, nonché della disciplina sull'accesso civico semplice e generalizzato, previsti dal d.lgs. n. 33/2013, anche alla luce delle indicazioni generali dettate da ANAC.

Ricostruite le indicazioni della Ragioneria Generale dello Stato e in linea con i relativi contenuti, nel PNA 2022, l'Autorità, sotto un secondo profilo di analisi, ha voluto fornire precisazioni in merito a obblighi di trasparenza degli interventi finanziati con i fondi del PNRR, sia con riferimento alle amministrazioni centrali titolari di interventi, che ai soggetti attuatori.

Con riguardo alle amministrazioni centrali titolari di interventi, l'Autorità ha raccomandato – in linea con le indicazioni della Ragioneria generale dello Stato sul punto - l'individuazione, all'interno del proprio sito web, di una sezione, denominata "Attuazione Misure PNRR" e la specificazione, per ognuna delle sottosezioni/articolazioni di cui tale sezione è composta, della missione, della componente di riferimento e di investimento.

Nella sezione "Attuazione Misure PNRR", per ognuna delle sotto-sezioni, vanno pubblicati gli atti legislativi adottati e gli atti amministrativi emanati per l'attuazione della misura di riferimento, specificando, per ogni atto riportato elementi minimi quali: la tipologia, il numero e la data di emissione o di adozione dell'atto, con il *link* ipertestuale al documento, la data di pubblicazione e quella di entrata in vigore, l'oggetto, l'eventuale documentazione approvata, con il *link* ipertestuale al documento, e le eventuali note informative.

L'Autorità ha raccomandato per queste informazioni, riferite a ciascuna sottosezione, un aggiornamento tempestivo.

Alla luce di tale regime di trasparenza, l'Autorità ha ritenuto poi utile fornire anche alcuni suggerimenti volti a semplificare e a ridurre gli oneri in capo alle Amministrazioni centrali titolari di interventi, in particolare prevedendo che laddove gli atti, dati e informazioni relativi al PNRR, da pubblicare secondo le indicazioni della RGS, rientrino in quelli previsti dal d.lgs. n. 33/2013, gli obblighi stabiliti in tale ultimo decreto possano essere assolti dalle amministrazioni centrali titolari di interventi, inserendo, nella corrispondente sottosezione di "Amministra-

zione trasparente", un *link* che rinvii alla predetta sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.

Le indicazioni fornite sul fronte trasparenza degli interventi PNRR hanno riguardato, altresì, come anticipato, i soggetti attuatori. Qui ANAC – nel dare conto dell'assenza sul punto di indicazioni della RGS – ha ribadito la necessità di dare attuazione alle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013, ferma restando la possibilità per tali soggetti di decidere, in piena autonomia, di pubblicare dati ulteriori relativi alle misure del PNRR in una apposita sezione del sito web istituzionale, secondo la modalità indicata dalla RGS per le amministrazioni centrali titolari di interventi.

In tale ipotesi, ANAC ha raccomandato di organizzare le informazioni, i dati e documenti in modo chiaro e facilmente accessibile e fruibile al cittadino. Ciò nel rispetto dei principi comunitari volti a garantire un'adeguata visibilità, alla comunità interessata, ai risultati degli investimenti e ai finanziamenti dell'Unione europea. Tale modalità di trasparenza consentirebbe anche una visione complessiva di tutte le iniziative attinenti al PNRR, evitando una parcellizzazione delle relative informazioni.

L'Autorità ha altresì sottolineato l'importanza che anche i soggetti attuatori, in un'ottica di semplificazione e di minor aggravamento, laddove i dati rientrino in quelli da pubblicare nella sezione "Amministrazione trasparente" secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 33/2013, inseriscano nella corrispondente sottosezione di tale sezione, un *link* che rinvii alla sezione dedicata all'attuazione delle misure del PNRR.

Inoltre, due specifici obblighi sono stati posti a carico dei soggetti attuatori degli interventi, al fine di garantire la piena conoscibilità degli interventi PNRR: un primo che attiene alla conservazione e archiviazione della documentazione di progetto, anche in formato elettronico, anche nell'ottica di garantire il diritto dei cittadini all'accesso civico generalizzato; un secondo obbligo, invece, attinente alla tracciabilità delle operazioni e alla tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse PNRR.

L'Autorità ha valorizzato anche il rafforzamento di iniziative di comunicazione e informazione, al fine di garantire la massima trasparenza e conoscibilità delle misure di attuazione del PNRR. In particolare, ci si è soffermati sul ruolo attivo delle amministrazioni centrali titolari degli interventi nella Strategia di comunicazione.

Le Amministrazioni centrali titolari di interventi sotto questo profilo: nominano al proprio interno un Responsabile per le attività di informazione e comunicazione; diffondono dati e risultati raggiunti da ogni singolo in-



tervento di competenza, all'interno del proprio sito web istituzionale; assicurano che le misure di informazione e comunicazione siano realizzate conformemente alla Strategia di comunicazione del PNRR, nonché il pieno coinvolgimento dei soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione dei singoli interventi; garantiscono il supporto alle attività di alimentazione del "Portale Italia domani", che contiene informazioni e dati relativi ai contenuti del PNRR, sulle tempistiche previste per le riforme e sul percorso di attuazione, attraverso schede dedicate al monitoraggio degli investimenti e degli interventi; trasmettono periodicamente, al Responsabile della Strategia di comunicazione, lo stato di attuazione delle attività di informazione e comunicazione svolte, garantiscono il monitoraggio continuativo delle attività di informazione e comunicazione (e pubblicità) poste in essere.

Nella prospettiva di garantire la diffusione delle informazioni sulle finalità, sulle attività e sui risultati del PNRR, ANAC ha dato conto, nel PNA 2022, della Strategia di comunicazione definita dal Servizio centrale per il PNRR, istituito presso la RGS, che attiene a tutte le fasi di attuazione del PNRR.

Infine, nella parte speciale sulla trasparenza dei contratti, l'Autorità ha dato rilievo al sistema Informativo "ReGIS", sviluppato dal MEF e messo a disposizione dal Servizio centrale per il PNRR. Si tratta di uno strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del PNRR, che le amministrazioni centrali titolari di interventi e i soggetti attuatori possono utilizzare al fine di fornire un continuo e tempestivo presidio sull'insieme delle misure finanziate e sul loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico.

1.2.3 Le gestioni commissariali previste dall'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019

La parte speciale del PNA contiene, da ultimo, un approfondimento sui Commissari straordinari ai quali, secondo quanto previsto dal già citato articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019, è affidata la realizzazione delle grandi opere previste nel PNRR.

Sul tema dei Commissari straordinari, in generale, l'Autorità aveva già svolto un approfondimento nel PNA 2017. In quell'occasione si era cercato di ricondurre a sistema la disciplina delle attività e delle funzioni dei Commissari straordinari nominati dal Governo, contenuta in molteplici norme speciali. In quella sede erano state fornite indicazioni operative, in termini di rischi e misure, con riferimento ad alcune delle principali aree di rischio riferibili all'attività dei Commissari.

Nel PNA 2022, l'Autorità ha mosso le proprie valutazioni in considerazione del fatto che i Commissari straordinari per le opere PNRR rivestono un ruolo di primario rilievo, essendo chiamati a gestire le ingenti risorse pubbliche del PNRR per realizzare o completare infrastrutture strategiche per lo sviluppo del Paese, connotate da "un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico-amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio-economico a livello nazionale, regionale o locale".

L'attività da essi svolta si traduce, quindi, nella gestione di intere procedure di affidamento dei contratti pubblici che, come noto, rappresentano una delle maggiori aree a rischio corruttivo.

Il rischio di fenomeni corruttivi o di cattiva amministrazione nelle procedure di affidamento di tali contratti pubblici è ancor più elevato, alla luce del potere - pur bilanciato dall'obbligo di rispettare una serie di principi e di disposizioni espressamente richiamati dalla norma sopra citata - di operare in deroga a disposizioni di legge in materia di contratti pubblici riconosciuto a questi Commissari.

L'Autorità ha quindi voluto fornire indicazioni organizzative a tali gestioni utili, a fronte della deregolamentazione in materia, ad operare nel rispetto dei paradigmi comunitari e a contenere i rischi corruttivi.

In primo luogo, ANAC ha chiarito che, anche per i Commissari straordinari, valgono le disposizioni previste dalla normativa anticorruzione e trasparenza applicabile alle pubbliche amministrazioni che essi sostituiscono, ferme restando le disposizioni di settore.

Tali Commissari - che si sostituiscono agli organi delle amministrazioni e degli enti pubblici centrali, regionali o locali nello svolgimento dell'attività volta alla realizzazione degli interventi infrastrutturali strategici programmati e di preminente interesse nazionale - esercitano infatti indubbe funzioni pubblicistiche e sono, altresì, titolari di poteri di amministrazione attiva, di natura strettamente operativa, che si sostanziano anche nell'adozione di provvedimenti necessari per l'approvazione dei progetti.

Essi possono altresì ricoprire il ruolo di stazione appaltante, aprendo apposite contabilità speciali ad essi intestate per le spese di funzionamento e di realizzazione degli interventi.

I Commissari sono inoltre dotati di autonomia decisionale e gestionale, in relazione all'esercizio dei poteri attribuiti, nonché del potere di gestire ingenti risorse pubbliche.



Partendo dall'assunto per cui, in quanto pubbliche amministrazioni, ad essi si applicano sia la legge n. 190/2012 che il d.lgs. n. 33/2013, gli aspetti approfonditi nel PNA 2022 con riferimento a tali figure hanno riguardato in primo luogo la nomina del RPCT.

L'Autorità ha qui rappresentato due opzioni. La prima prevede che il RPCT sia nominato dal Commissario straordinario, nella figura di un alto dirigente della struttura commissariale.

La seconda opzione, invece - che ANAC ritiene residuale - considera che il RPCT sia nominato dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in quanto organo di indirizzo, nello stesso Commissario straordinario.

A tale duplice opzione ANAC ha fatto corrispondere una duplicità di opzioni, quanto all'individuazione del soggetto che adotta il PTPCT della Gestione Commissariale.

Pur riconoscendo che i Commissari straordinari sono riconducibili alle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, l'Autorità ha ritenuto, in una logica di semplificazione degli adempimenti e tenuto conto della specificità dei poteri esercitati dai Commissari straordinari e della tempistica loro imposta per la conclusione delle opere, che essi non adottino il PIAO, bensì il PTPCT.

Ciò posto, ANAC ha valutato che, ove il ruolo di RPCT sia ricoperto da un alto dirigente della struttura commissariale (prima opzione sopra), l'adozione del PTPCT spetta al Commissario straordinario.

Diversamente, ove a ricoprire l'incarico di RPCT sia lo stesso Commissario straordinario (seconda opzione sopra), l'adozione del PTPCT spetta al Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, in quanto vertice dell'organo di indirizzo.

Inoltre, al fine di supportare le gestioni commissariali nella predisposizione dei propri PTPCT, l'Autorità ha ritenuto opportuno fornire, con riferimento specifico all'area di rischio dei contratti pubblici, alcuni orientamenti elaborati sulla base degli esiti della propria attività di vigilanza.

Ciò tenendo conto che le deroghe alla normativa interna sui contratti pubblici potrebbero favorire il rischio di comportamenti che poi si traducano anche in violazioni dei principi di diritto comunitario in materia, che sono invece inderogabili.

Nello specifico ANAC ha individuato in una tabella i possibili eventi rischiosi che connotano le gestioni commissariali, e le relative misure specifiche volte a prevenirli.

È stata lasciata, in ogni caso, alla struttura commissariale la valutazione circa l'opportunità di identificare, a partire dall'analisi del contesto esterno ed interno, i processi e le attività che in tale area di rischio possono essere interessati da potenziali fenomeni di corruzione e che potrebbe essere opportuno esaminare in funzione dell'adozione di misure di prevenzione della corruzione.

Infine, le indicazioni fornite da ANAC sui Commissari straordinari per le opere PNRR hanno riguardato non solo i profili di prevenzione della corruzione, ma anche quelli inerenti la trasparenza/comunicazione dei dati relativi all'attività e all'organizzazione delle gestioni commissariali.

Tali gestioni commissariali assicurano la conoscibilità di questi dati, seppur nei limiti di compatibilità e secondo le indicazioni di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016 e relativo allegato, mediante la realizzazione di un apposito sito web istituzionale del Commissario.

All'interno di questo sito, i dati la cui pubblicazione è obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 sono inseriti in una apposita sotto-sezione dedicata alla trasparenza.

Nell'ottica di garantire la migliore conoscibilità possibile delle informazioni sugli interventi PNRR, i commissari trasmettono in ogni caso al Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) una serie di documenti, tra cui, ad esempio, i progetti approvati, il quadro economico, il cronoprogramma dei lavori e il relativo stato di avanzamento. Essi segnalano altresì eventuali anomalie e significativi scostamenti rispetto ai termini fissati nel cronoprogramma di realizzazione delle opere, anche ai fini della valutazione del finanziamento degli interventi.



2. L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

Nello svolgimento dell'attività di regolazione l'Autorità ha poi trattato alcune questioni relative, tra l'altro, all'interpretazione e alla corretta applicazione della normativa in materia di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013, confluite in alcuni casi, per la rilevanza delle tematiche, in specifiche delibere adottate dal Consiglio e pubblicate sul sito istituzionale.

Gli approfondimenti sono stati volti, in particolare, a definire l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni e ad orientare l'attuazione della normativa.

Nel dettaglio, l'Autorità con la delibera n. 77 del 16 febbraio 2022 ha fornito un orientamento alle amministrazioni in merito alle modalità di assolvimento dell'obbligo di pubblicazione per i pagamenti informatici di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 33/2013. Ciò alla luce del rinvio operato da tale ultima disposizione all'articolo 5 del decreto legislativo n. 82/2005⁷⁶ (di seguito anche CAD), oggetto di diversi interventi normativi che hanno previsto, tra l'altro, l'introduzione di una Piattaforma elettronica per effettuare pagamenti verso la Pubblica Amministrazione ed altri soggetti che forniscono servizi al cittadino (c.d. sistema pagoPA). Più nel dettaglio, nella delibera, una volta definito l'ambito oggettivo e soggettivo di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 33/2013 e all'art. 5 del CAD, ANAC ha chiarito quanto segue.

I soggetti tenuti all'obbligo di utilizzo esclusivo del sistema pagoPA di cui all'articolo 5 del CAD pubblicano, sui propri siti istituzionali, nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "IBAN e pagamenti informatici": la data di adesione alla Piattaforma pagoPA, nonché, ove utilizzati, gli altri metodi di pagamento non integrati con la Piattaforma pagoPA previsti al § 5 delle Linee guida AgID del 2018 "sull'effettuazione dei pagamenti elettronici a favore delle pubbliche amministrazioni e dei gestori di pubblici servizi", secondo le indicazioni di PagoPA S.p.A. Qualora tali soggetti siano in attesa dell'integrazione centralizzata con il sistema pagoPA attraverso il servizio di tesoreria della Banca d'Italia e della Ragioneria dello Stato, in via residuale e temporanea, pubblicano i codici IBAN del loro conto corrente per la gestione delle proprie entrate.

I soggetti che, invece, non hanno l'obbligo di uso esclusivo del sistema pagoPA, pubblicano la data di adesione alla Piattaforma pagoPA e, ove utilizzati, altri metodi di pagamento non integrati con la Piattaforma, secondo le indicazioni di PagoPA S.p.A.

I soggetti non destinatari delle disposizioni del CAD sono comunque tenuti al rispetto dell'obbligo di trasparenza di cui all'art. 36 del d.lgs. n. 33/2013, secondo quanto già indicato nell'Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1134/2017.

3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

3.1 L'attività consultiva in materia di trasparenza

Nel corso del 2022 si è reso necessario, sia sulla base di numerose e specifiche richieste provenienti dalle amministrazioni, sia in esito alla attività di vigilanza svolta dall'Autorità, approfondire alcuni specifici temi in materia di trasparenza.

3.1.1 I titolari di incarichi politici

Un primo tema che è stato oggetto di approfondimenti e chiarimenti da parte dell'Autorità è quello relativo agli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, dedicato agli "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali", nella cui

attuazione le amministrazioni/enti continuano ad incontrare alcune criticità.

Una richiesta di parere ha riguardato la corretta interpretazione delle lettere d), e), f) del comma 1 dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, con riferimento ai titolari di incarichi politici insediatisi a seguito delle ultime consultazioni elettorali e alle prime dichiarazioni che, in base a tale disposizione, questi soggetti sono tenuti a rilasciare.

Quanto alle dichiarazioni di cui alle lettere d) - inerenti l'assunzione di altre cariche e relativi compensi - ed e) - riguardanti eventuali incarichi con oneri a carico della finanza pubblica e relativi compensi -, permaneva l'incertezza se dovessero essere riferite al momento in cui tali dichiarazioni sono rilasciate oppure a quello della proclamazione/

76 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale".



nomina. Allo stesso modo ci si è chiesti se la dichiarazione dei redditi, cui fa riferimento la lettera f), fosse da intendersi come quella dell'anno nel corso del quale si rilascia la dichiarazione o piuttosto quella dell'anno precedente.

È stato quindi precisato che le dichiarazioni di cui alle lettere d) ed e) debbono essere riferite al momento dell'assunzione in carica, cioè all'atto di proclamazione successivo all'elezione o all'atto di nomina, salvo poi chiederne l'aggiornamento alla propria amministrazione, qualora nei tre mesi, successivi al termine previsto per la pubblicazione, si siano verificate situazioni ulteriori da menzionare nella dichiarazione.

Nello specifico, tale interpretazione è in linea con l'intento del legislatore di rafforzare il regime di trasparenza nei confronti di figure che, a vario titolo, ricoprono "ruoli di vertice" e a cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva. Inoltre, consente di cristallizzare la situazione degli incarichi/cariche rivestite al momento della proclamazione/nomina e di individuare, di fatto, un unico parametro temporale di riferimento per le suddette dichiarazioni che possa assicurare certezza e uniformità per tutte le pubbliche amministrazioni interessate ed evitare così disparità di trattamento nell'applicazione della norma. Suddetto orientamento trova, peraltro, conferma nell'articolo 47, comma 1, d.lgs. n. 33/2013, che sanziona la mancata o incompleta comunicazione delle informazioni e dei dati di cui all'articolo 14, concernenti la situazione patrimoniale complessiva del titolare dell'incarico al momento dell'assunzione in carica.

Con riferimento, invece, alla dichiarazione dei redditi di cui alla lettera f) è stato precisato che – in conformità a quanto previsto nella delibera ANAC n. 241/2017 al paragrafo 6 – è da pubblicarsi l'ultima dichiarazione dei redditi disponibile.

3.1.2 Il commissario liquidatore di unione di Comuni

Un altro tema affrontato è stato quello relativo ai dati da pubblicare ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 nell'ipotesi di Commissario liquidatore di una unione di Comuni. Il quesito ha reso necessaria una previa valutazione sulla natura del ruolo ricoperto da tale Commissario: se incarico politico (comma 1 dell'art. 14) o incarico o carica di amministrazione, di direzione o di governo (comma 1-bis del medesimo art. 14).

A tal riguardo, richiamando la delibera ANAC n. 241/2017 per l'ipotesi di enti in liquidazione e le apposite FAQ in materia di trasparenza, ANAC ha chiarito che, in caso di liquidazione di enti pubblici, i soggetti incaricati della liquidazione sono tenuti al rispetto degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14, qualora svolgano le funzioni dei titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, salvo i casi di gratuità degli incarichi.

Le funzioni del Commissario incaricato della liquidazione sono state considerate come quelle tipiche dei titolari di una carica di amministrazione nell'ente disciolto. Il Commissario liquidatore, dopo lo scioglimento dell'ente e fino alla definitiva estinzione dello stesso, svolge, infatti, una attività limitata ai soli aspetti liquidatori delle attività e passività della pregressa gestione ordinaria. Ciò lo rende equiparabile agli amministratori, almeno sotto il profilo della responsabilità.

Da qui la riconducibilità del Commissario liquidatore ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo di un ente pubblico di cui all'articolo 14, comma 1-bis, d.lgs. n. 33/2013 e la sua sottoposizione agli obblighi ivi previsti.

3.1.3 Gli organi di governo di ente pubblico non economico

L'Autorità ha, inoltre, ribadito la piena applicazione degli obblighi di trasparenza di cui all'art. 14, ivi inclusi i dati reddituali e patrimoniali, agli organi di governo di un ente pubblico non economico, in quanto incarichi riconducibili ai titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo, comunque denominati, di cui al comma 1-bis del medesimo articolo 14.

La precisazione si fonda sulla circostanza che detta tipologia di incarichi non è stata incisa né dalla sentenza della Corte costituzionale n. 20/2019, né dal decreto-legge n. 162/2019⁷⁷, che ha previsto l'adozione di un regolamento (non ancora emanato) per l'individuazione dei dati da pubblicare per i titolari amministrativi di vertice e per gli incarichi dirigenziali, nonché per i dirigenti sanitari, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, d.lgs. n. 33/2013.

L'orientamento così espresso dall'Autorità risulta in linea con la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 6654 del 28.7.2022, che ha confermato l'applicabilità di tutti gli obblighi di trasparenza contenuti nell'articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, ai "titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati" (art. 14, co. 1-bis, primo periodo).

77 Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.



3.1.4 Le commissioni di albo delle Federazioni di ordini professionali

L'Autorità si è pronunciata anche in merito all'applicabilità degli obblighi di cui all'articolo 14, d.lgs. n. 33/2013, alle Commissioni di albo nazionali delle Federazioni nazionali di ordini delle professioni. Si è infatti valutata la riconducibilità dell'incarico di componente di tali Commissioni ai "titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati" di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013, con conseguente obbligo di pubblicazione di tutti i dati e documenti di cui al citato articolo 14.

L'Autorità ha escluso che i componenti delle Commissioni in questione siano titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'ente in questione, circostanza che rileva ai fini dell'applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013. Essi svolgono, infatti, principalmente attività di supporto alle autorità centrali nello studio e nell'attuazione di provvedimenti che possono interessare l'intera professione.

Ne consegue che, ad avviso di ANAC, gli incarichi di cui si discute non possono rientrare tra i "titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati" di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013 e non sono sottoposti agli obblighi di pubblicazione indicati al medesimo articolo.

3.1.5 Gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici

L'attività consultiva svolta nel corso dell'anno 2022 ha riguardato poi gli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici. Alla luce delle modifiche intervenute alle disposizioni normative in tale ambito, ed in particolare quelle introdotte, all'articolo 29 del decreto legislativo n. 50/2016, dal decreto-legge n. 77/2021, che hanno esteso la disciplina della trasparenza anche agli atti relativi alla esecuzione, sono pervenute all'Autorità diverse richieste di chiarimenti. Le amministrazioni hanno, infatti, incontrato difficoltà nell'individuare quali atti della fase esecutiva dovessero essere oggetto di pubblicazione e se tra essi dovessero ricomprendersi, ad esempio, i provvedimenti di approvazione ed autorizzazione relativi a varianti, le proroghe, i rinnovi, il quinto d'obbligo, i certificati di collaudo e di regolare esecuzione, i verbali delle commissioni di gara, i contratti normativi che regolano gli affidamenti *in house* di servizi pubblici.

Bandi di gara e contratti

Le incertezze circa la precisa portata precettiva del citato articolo 29 sono sorte anche in considerazione della pronuncia della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n.10/2020 che, come noto, nel valutare l'applicabilità della disciplina dell'accesso civico generalizzato, di cui all'articolo 5, comma 2, d.lgs. n. 33/2013, anche alla fase di esecuzione del contratto pubblico, ha ritenuto applicabile, fermi i divieti temporanei e/o assoluti di cui all'articolo 53 del d.lgs. n. 50/2016, l'accesso civico generalizzato ai documenti inerenti ai contratti pubblici, inclusi quelli relativi all'esecuzione dei medesimi. Ciò ferma restando la necessaria verifica della compatibilità dell'accesso con le eccezioni relative di cui all'articolo 5-bis, comma 1 e 2, d.lgs. n. 33/2013, a tutela degli interessi-limite.

Stante la valenza generale dei quesiti formulati, come sopra anticipato, l'Autorità ha valutato di dedicare alla trasparenza in materia di contratti pubblici una specifica trattazione del PNA 2022. In particolare, nell'Allegato n. 9 al PNA, "Elenco degli obblighi di pubblicazione della sezione "Amministrazione trasparente" sotto sezione 1° livello – "Bandi di gara e contratti", sono stati indicati i dati che le amministrazioni sono tenute a pubblicare in materia di contratti pubblici. Nel predisporre tale elenco – che va a sostituire l'Allegato 1) alle delibere ANAC n. 1310/2016 e n. 1134/2017 nella parte relativa a tale ambito – l'Autorità ha tenuto conto anche delle richieste di chiarimenti pervenute.

Contratti pubblici secretati

Altro tema esaminato dall'Autorità ha riguardato la trasparenza dei contratti pubblici secretati di cui all'art. 162 del d.lgs. n. 50/2016.

In proposito, alla luce del disposto di cui al comma 1 dell'articolo 29 del citato decreto, è stato innanzitutto precisato che sono esclusi dalla pubblicazione tutti i dati relativi a tali contratti, per i quali non sussistono, quindi, obblighi di trasparenza.

Tenuto conto poi del Comunicato del Presidente di ANAC del 2019, recante *Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del codice dei contratti pubblici*, si è confermata l'esigenza di ANAC, nell'esercizio dell'attività di vigilanza in materia, di acquisire, nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, SmartCIG senza limiti di importo, anche con riferimento ai contratti secretati. Ciò con la precisazione che, limitatamente a questi casi, il sistema prevede la possibilità di omettere l'indicazione dell'oggetto descrittivo dell'affidamento e della procedura di scelta del contraente.



3.1.6 Ulteriori chiarimenti in materia di trasparenza

Oltre ai pareri già elencati, sempre in tema di trasparenza, nell'anno trascorso l'Autorità si è pronunciata varie volte sugli obblighi di comunicazione e sulla conseguente pubblicazione dei dati relativi alla situazione patrimoniale complessiva di cui all'articolo 14 del decreto legislativo n. 33/2013 per i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e per i titolari di incarichi dirigenziali, ivi compresi, per questi ultimi soggetti, gli emolumenti complessivi a carico della finanza pubblica di cui al comma 1-*ter* del citato articolo. Ciò in conseguenza delle maggiori difficoltà che le amministrazioni hanno evidenziato nell'applicazione della normativa di riferimento.

Di particolare rilievo, inoltre, le indicazioni fornite dall'Autorità con riferimento a:

- ▶ pubblicazione di avvisi di mobilità e di selezione riservati a personale interno di una Azienda unità sanitaria locale, ai sensi degli articoli 16 e 19 del d.lgs. n. 33/2013, per i quali si è esclusa la ricorrenza trattandosi di atti che non producono impatti sulla pianta organica, né l'assunzione di un maggior impegno finanziario da parte dell'amministrazione, come indicato nella delibera ANAC n. 775 del 10 novembre 2021;
- ▶ obblighi di pubblicazione in capo ai Segretari generali a scavalco ex articolo 14 del decreto legislativo citato. A tal proposito, è stato chiarito che l'incarico a scavalco del Segretario generale non è da ricomprendere negli incarichi da dichiarare ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lett. e), d.lgs. n. 33/2013, essendo riconducibile ad un rapporto di lavoro dipendente ed essendo in ogni caso assicurata la trasparenza attraverso la pubblicazione della dichiarazione dei redditi ai sensi del successivo articolo 14, comma 1, lett. f). È stato altresì precisato che sussiste l'obbligo di pubblicazione in esame a carico dell'amministrazione presso la quale il soggetto svolge l'incarico anche se quest'ultimo non è stato direttamente nominato da tale amministrazione;
- ▶ obblighi di pubblicazione concernenti i provvedimenti di indennizzo dei danni da fauna selvatica, ai sensi degli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013. In merito è stato chiarito che detta tipologia di indennizzi non può rientrare nella nozione di atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici, in quanto trattasi di forme di ristoro per danni subiti, come tali da considerarsi esclusi dall'ambito di applicazione delle citate disposizioni. Infatti, diversamente dai contributi di natura solidale (*rectius* indennità) - che sono attribuzioni che migliorano la situazione economica del destinatario senza che vi sia una contropre-

stazione verso il concedente - gli indennizzi sono forme di ristoro per un pregiudizio subito, che un'amministrazione riconosce al soggetto che riesca a provare di aver subito un pregiudizio a un proprio diritto. Quanto detto trova conferma altresì nella FAQ Trasparenza n. 3, pubblicata sul sito *web* istituzionale, che esclude dagli articoli 26 e 27 proprio provvedimenti quali: «gli indennizzi corrisposti dall'amministrazione a privati a titolo di risarcimento per pregiudizi subiti».

3.1.7 I chiarimenti sulle società quotate e società da queste partecipate, sugli enti privati in controllo pubblico e sugli enti di diritto privato e società meramente partecipate

Rispetto alla corretta perimetrazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione come delineate dal decreto legislativo n. 33/2013 e dalla legge n. 190/2012, l'Autorità, nel 2022 e nei primi mesi del 2023, ha esaminato anche la natura giuridica di alcuni specifici enti e società, per valutare se ricomprenderli o escluderli dall'applicazione delle citate normative. Gli approfondimenti svolti sono stati condotti alla luce dell'ambito soggettivo delineato dal legislatore e delle indicazioni già fornite dall'Autorità nella delibera n. 1134/2017 e nel PNA 2019, Parte I e Parte V.

Una prima serie di approfondimenti ha riguardato l'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 33/2013 a società quotate e a società partecipate da quotare. Ciò alla luce di quanto previsto dall'art. 2-*bis*, co. 2, lett. b), del citato decreto, che esclude espressamente dall'applicazione della disciplina sulla trasparenza e anticorruzione le società quotate ed anche *"le società da esse partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche"*.

La maggior parte delle restanti istruttorie ha, invece, avuto ad oggetto la verifica - caso per caso - dei presupposti per la qualifica di enti di diritto privato in controllo pubblico (art. 2-*bis*, co. 2, lett. c) ed enti di diritto privato/società meramente partecipate (art. 2-*bis*, co. 3).

Con riferimento agli enti privati in controllo pubblico, alcuni approfondimenti si sono incentrati sul concetto di finanziamento pubblico maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio. Questo, come noto, insieme al bilancio superiore a 500.000 euro e alla designazione pubblicitica della totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo, è uno dei tre requisiti che il legislatore impone (congiuntamente) per l'applicazione della disciplina sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione a tali enti.



ANAC ha valutato, in particolar modo, la sussistenza del citato requisito del finanziamento pubblico maggioritario nel caso di una Fondazione di diritto privato chiamata a gestire, in base ad una espressa previsione normativa, nell'interesse di una Regione, la fruizione di un complesso monumentale e dei relativi servizi aggiuntivi. In ragione del valore culturale e artistico del bene pubblico affidato alla Fondazione e considerato che la parte maggioritaria della remunerazione ricevuta da quest'ultima deriva dalla gestione di tale bene, nonché da ulteriori contributi pubblici, l'Autorità ha ritenuto integrato il requisito del finanziamento pubblico maggioritario ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. c).

Con riguardo, invece, alla riconducibilità di soggetti privati nell'ambito delle società partecipate e degli altri enti privati ex art. 2-*bis*, co. 3, l'Autorità si è interrogata, in diverse occasioni, sulla corretta perimetrazione del concetto di attività di pubblico interesse. Quest'ultimo costituisce il presupposto, insieme al bilancio superiore a 500.000 euro, per l'applicazione della disciplina sulla trasparenza ai suddetti enti privato/società partecipate e alla cui definizione ANAC aveva già dedicato – seppur in via esemplificativa – un intero paragrafo della delibera n. 1134/2017 sopra citata.

A tale riguardo, è stata esaminata una società che svolge attività d'impresa nel settore del trasporto aereo di persone e merci. L'Autorità – muovendo dalla considerazione per cui l'attività in esame consistesse in un servizio pubblico svolto nel mercato concorrenziale e demandato alla società in questione direttamente dalla legge – ha concluso che tale attività fosse riconducibile nel novero delle attività di pubblico interesse, con conseguente applicazione alla società della disciplina sulla trasparenza (obblighi di pubblicazione e accesso generalizzato) limitatamente alle attività di pubblico interesse svolte. La posizione di ANAC sul punto è, tra l'altro, stata confermata da una recentissima sentenza del Consiglio di Stato del 2023.

Altro approfondimento ha riguardato una associazione senza scopo di lucro riconosciuta dallo Stato – e vigilata dal MISE – che si occupa di valutare l'abilitazione all'attività di certificazione di soggetti pubblici e privati.

Si è ritenuto che l'ente in questione possa essere ricompreso tra i soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 2-*bis*, d.lgs. n. 33/2013, alla luce, in particolare, della natura di pubblico interesse dell'attività di accreditamento svolta dagli enti di certificazione. Sotto quest'ultimo profilo è stato evidenziato che tale attività – che discende direttamente dal Regolamento CE n. 765/2008 e dalle norme sul funzionamento dell'ente in questione – ha natura pubblicistica in quanto serve ad attribuire certezza pubblica all'idoneità professionale degli enti accreditati

e persegue anche altre finalità pubblicistiche (tutela dei consumatori, consolidamento della fiducia, della protezione della salute e della sicurezza pubblica, diffusione di condizioni di uniformità nella circolazione dei prodotti e dei servizi).

Da qui la conclusione circa l'obbligo per l'ente di adottare le misure di trasparenza previste dal d.lgs. 33/2013, in quanto compatibili, e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse, secondo le indicazioni contenute nella citata delibera ANAC n. 1134/2017.

Altra istruttoria ha riguardato una società controllata al 100% da articolazioni territoriali di un ente privatistico. Esaminata, in primo luogo, la natura dell'ente controllante e delle sue articolazioni regionali/territoriali, ANAC ha ritenuto che la società controllata non potesse ricondursi a nessuna delle tipologie di enti del comma 2 dell'articolo 2-*bis*, d.lgs. n. 33/2013: non alle società in controllo pubblico (art. 2-*bis*, co. 2, lett. b)) in quanto, pur avendo forma societaria, le quote di partecipazione sono detenute interamente da un soggetto qualificato come soggetto privato, né tantomeno agli enti dell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. c), data l'assenza congiunta di tutti i requisiti previsti dalla norma.

Nel caso di specie invece – in considerazione della riconducibilità dell'attività svolta tra le "attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche" che nella delibera ANAC n. 1134/2017 sono state ritenute essere attività di pubblico interesse – si è concluso che vi fossero tutti i presupposti per la riconducibilità dell'ente nel *genus* degli enti partecipati di cui al comma 3 dell'art. 2-*bis*, d.lgs. n. 33/2013 cui si applica la disciplina sulla trasparenza sull'attività di pubblico interesse svolta.

3.2 L'attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione: la figura del RPCT

La maggior parte dei pareri in materia di prevenzione della corruzione ha riguardato la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT).

Invero, nonostante l'Autorità, nel corso del tempo e in diversi atti, abbia fornito indicazioni di carattere generale volte a meglio definire il ruolo di RPCT e i criteri su cui le amministrazioni devono basarsi per addivenire ad una corretta individuazione di tale soggetto, i quesiti posti hanno perlopiù interessato la scelta del RPCT. Le richieste sono pervenute soprattutto da enti di piccole dimensioni, privi di dirigenti, con carenza di personale, e hanno evidenziato possibili ipotesi di incompatibilità del RPCT in caso di svolgimento di ulteriori funzioni all'interno dell'amministrazione.



Sul punto preme rappresentare che, nella maggior parte delle questioni concernenti il ruolo del RPCT, è stato fornito un supporto concreto all'ente richiedente, alla luce degli indirizzi già espressi dall'Autorità, individuando le soluzioni più aderenti alla realtà organizzativa di riferimento.

Tra i pareri rilasciati nel corso dell'anno 2022, si richiama, in particolare, la riflessione condotta con riferimento all'individuazione del soggetto più idoneo a ricoprire l'incarico di RPCT nelle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica (AFAM). Il tema delle AFAM - enti equiparati alle istituzioni universitarie (cfr. "Istituzioni scolastiche" del PNA 2016) - non è nuovo all'Autorità. Tuttavia, con l'occasione sono stati forniti alcuni ulteriori chiarimenti.

È stato precisato che la nomina del RPCT nelle AFAM spetta al Consiglio d'amministrazione e che il RPCT è individuato nel Direttore dell'istituzione, in quanto figura maggiormente idonea a rispettare i principi, più volte ribaditi da ANAC, di indipendenza e competenza professionale. In particolare, sotto quest'ultimo profilo, ANAC ha dato atto di come l'attuale quadro normativo e l'assetto della *governance* delle AFAM non consentono ad oggi l'individuazione di soluzioni diverse da quelle già adottate (ad esempio, il conferimento dell'incarico di RPCT al Direttore amministrativo dell'Accademia, al Presidente ovvero a soggetto esterno all'Istituzione).

Particolare attenzione è stata inoltre prestata alle società in controllo pubblico prive di personale. In tali ipotesi, sono state riscontrate spesso difficoltà nell'individuazione di un RPCT interno e si è ritenuto opportuno coinvolgere le amministrazioni controllanti, invitandole ad assicurare le funzioni di RPCT presso gli enti dalle stesse controllati. Analoga soluzione è stata indicata anche per le società in liquidazione.

Talune richieste di parere hanno anche riguardato difficoltà applicative di misure generali previste nel PTPC dell'amministrazione, con particolare riferimento alla rotazione del personale, sia ordinaria che straordinaria, nonché più in generale l'adozione del PTPC.

3.3 L'attività consultiva in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

La maggior parte dei pareri resi in materia di anticorruzione hanno riguardato le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo n. 39/2013 e, in particolare, il settore sanitario.

Di particolare interesse, l'Autorità si è espressa sull'ipotesi di inconferibilità ex articolo 8 del d.lgs. n. 39/2013,

con riferimento all'attribuzione dell'incarico di Direttore generale di un Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Sicilia ad un soggetto candidato alle ultime consultazioni elettorali per l'elezione dell'Assemblea Regionale Siciliana. A tal proposito, è stato precisato che nell'espressione "Aziende Sanitarie Locali" di cui al decreto legislativo n. 39/2013 si intendono ricomprese tutte le strutture preposte all'organizzazione e all'erogazione di servizi sanitari, incluse anche le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché gli Istituti in questione.

Ulteriori casi hanno riguardato invece fattispecie di inconferibilità dell'incarico di Direttore generale di un ente locale a colui che era già Direttore generale di una società totalmente partecipata dal medesimo ente. La considerazione che la società partecipata di provenienza possa essere concepita come un'articolazione dell'amministrazione conferente l'incarico, ha portato ad escludere in radice l'esistenza di possibili interessi privati eventualmente interferenti con l'interesse pubblico e, di conseguenza, ipotesi di inconferibilità di cui al decreto legislativo n. 39/2013.

Sempre con riferimento alla figura di Direttore generale, l'Autorità si è espressa escludendo l'applicazione dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, in quanto tale incarico non è preso in considerazione in provenienza dalla citata disposizione, che richiama soltanto le figure di presidente e amministratore delegato e la necessità di attribuzione di deleghe gestionali dirette in capo ai soggetti coinvolti.

È stato altresì chiarito che presupposto per l'applicazione dell'inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lett. d), d.lgs. n. 39/2013 è che l'ente privato in controllo pubblico sia partecipato da almeno una Provincia, un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o una forma associativa tra Comuni avente la medesima popolazione, prevendendo la disposizione solo un requisito minimo e non massimo della forma di controllo.

3.4 L'attività consultiva in materia di *pantouflage*

In tema di *pantouflage* - il fenomeno sopra ricordato per il quale funzionari pubblici, successivamente alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, iniziano a svolgere attività presso i medesimi soggetti privati nei confronti dei quali hanno esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto dell'amministrazione di provenienza - sono pervenute molte richieste generiche e finalizzate soprattutto ad acquisire elementi utili per orientare le attività di ciascuna amministrazione/ente, in special modo con riferimento alla definizione dei poteri autoritativi/negoziali e dei dipendenti che li pongono in essere.



In tali casi, l'Autorità ha ribadito gli orientamenti già espressi in atti di carattere generale, rinviando al PNA 2019 e a specifiche delibere, per mettere le amministrazioni/enti in condizione di valutare correttamente la sussistenza dei presupposti per l'applicazione del divieto di *pantouflage* nelle ipotesi concrete che dovessero verificarsi nell'ambito della loro realtà organizzativa.

In più occasioni, sono stati evidenziati dubbi applicativi con riferimento alla delimitazione dei poteri autoritativi/ negoziali e all'individuazione dei soggetti ai quali si applica il divieto di *pantouflage*.

È stato poi affrontato un caso particolare di *pantouflage* per incarichi connessi a progetti del PNRR. Con la delibera n. 591 del 13 dicembre 2022 l'Autorità ha statuito che non rientra nell'ambito di applicazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001, l'incarico di consulente esperto, con profilo di CTO per conto dell'amministrazione, nell'ambito del quale siano svolte, nel contesto PNRR, attività del tutto analoghe a quelle dei soggetti i cui incarichi sono conferiti ai sensi dell'articolo 1, comma 7-ter, decreto-legge n. 80/2021, e che sia stato reclutato con un rapporto a tempo determinato analogo a quello disciplinato dal medesimo decreto-legge. Infatti, alla luce di una lettura non formalistica della disposizione in esame, considerata la *ratio* sottesa al divieto in essa previsto, si è ritenuto che all'incarico in questione possa applicarsi lo stesso trattamento dei soggetti di cui al decreto-legge n. 80/2021, in considerazione del fatto che, diversamente opinando, si produrrebbe una iniquità sostanziale con disparità di trattamento in contrasto con i principi di cui all'articolo 3 della Costituzione.

3.5 L'attività consultiva in materia di conflitto di interesse

Nella materia del conflitto di interesse, molte delle richieste esaminate concernevano presunte fattispecie di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al decreto legislativo n. 39/2013, la cui ricorrenza è stata esclusa nel caso concreto. In tali occasioni è stata invece evidenziata la sussistenza di potenziali situazioni di conflitto di interessi, alla luce del quadro normativo di riferimento, in particolare l'articolo 6-bis della legge n. 241/1990⁷⁸, e gli articoli 7 e 13 (quest'ultimo per i dirigenti) del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013.

In materia di conflitto di interessi, il ruolo di ANAC è preminentemente quello di fornire, attraverso la definizione di criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione, un supporto alle singole amministrazioni nell'individuazione dei rischi legati alle situazioni di conflitto di interessi, anche potenziale, al fine di suggerire l'adozione di alcune misure organizzative e procedurali – da inserire nei propri PTPCT – di prevenzione e gestione delle stesse.

Nello specifico, l'Autorità ha fornito indicazioni ogniqualvolta, sulla base delle informazioni acquisite, è stato possibile rilevare già in astratto una situazione di conflitto, limitandosi in tutti gli altri casi a raccomandare all'amministrazione la valutazione, in concreto, della ricorrenza del conflitto e l'individuazione nei PTPCT e nel Codice di comportamento di specifiche misure per prevenire conflitti di interessi, come suggerito anche nel PNA 2019 (cfr. Parte III § 1.4).

Sono state, in particolare, affrontate ipotesi di incompatibilità dell'incarico di componente del Nucleo di valutazione presso più Comuni e lo svolgimento contemporaneo dell'incarico di assessore tecnico di una giunta comunale in capo al medesimo soggetto; ipotesi di incompatibilità tra lo svolgimento delle funzioni dirigenziali di Area e quelle di dirigente di una organizzazione sindacale rappresentante il personale non dirigenziale del comparto; l'eventuale conflitto d'interesse per un componente del consiglio di amministrazione di una Istituzione pubblica di assistenza e beneficenza (IPAB) che ha partecipato alla seduta di approvazione di una selezione per incarico di Direttore generale nella medesima IPAB, partecipando, successivamente, alla procedura concorsuale; ipotesi di inconferibilità dell'incarico di posizione organizzativa presso la Direzione tecnica di un Comune ad un funzionario/dipendente che aveva ricoperto diversi incarichi presso la medesima Direzione nel decennio precedente.

78 Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".



4. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

Nell'ambito dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza l'Autorità ha adottato la delibera n. 594 del 7 dicembre 2022, recante il *Regolamento per l'esercizio della vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione* (di seguito Regolamento).

Il testo regolamentare si applica alle amministrazioni e agli enti tenuti all'osservanza delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 e trasparenza di cui al decreto legislativo n. 33/2013, che rappresentino specifiche difficoltà nell'assolvimento degli obblighi di legge e nel rispetto degli indirizzi espressi dall'Autorità. Pertanto detti soggetti possono chiedere all'Autorità di svolgere un'attività di vigilanza preventiva, finalizzata a supportare i medesimi nella programmazione, nell'attuazione e nel monitoraggio della strategia di prevenzione, verificando, se necessario, la conformità delle iniziative assunte alla disciplina di settore.

Resta fermo che l'Autorità collabora pur sempre con le amministrazioni per risolvere anche questioni interpretative sulle quali quest'ultima si è già espressa con atti a carattere generale o delibere specifiche in materia di anticorruzione e trasparenza, con le modalità previste dal vigente *Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso*, emanato in data 7 novembre 2018.

Gli ambiti della cooperazione sono stati declinati nel Regolamento all'articolo 4 ed individuati nelle seguenti attività: a) predisposizione del Piano Triennale di Preven-

zione della Corruzione e della Trasparenza e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, b) monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione adottate, c) monitoraggio sul rispetto degli obblighi di trasparenza e il sistema di pubblicazione di dati ulteriori; d) monitoraggio sull'attività svolta dagli RPCT nelle materie di competenza dell'Autorità, restando ovviamente ferma per l'Autorità la possibilità di accogliere istanze ulteriori a fronte di situazioni connotate da particolare criticità (es. in presenza di rilevate situazioni anomale e, comunque, sintomatiche di eventi di *maladministration*).

In caso di accoglimento dell'istanza è prevista la stipula di un protocollo di vigilanza, normalmente di durata annuale, mediante il quale l'Autorità fornisce il supporto necessario per individuare soluzioni che risultino, ad un tempo, conformi alla normativa di riferimento e confacenti alla realtà organizzativa e alle funzioni istituzionali svolte dall'ente. Detti protocolli saranno attuati nel rispetto del procedimento descritto dall'articolo 7 del Regolamento, che prevede *in primis* che l'Amministrazione o l'ente interessati definiscano con l'Autorità le attività che saranno oggetto di esame nell'ambito del protocollo di vigilanza, trasmettendo altresì lo schema di atto che intendono assumere unitamente agli elementi necessari a valutarlo.

Laddove l'amministrazione o ente si renda però inadempiente rispetto agli obblighi assunti nell'ambito del protocollo, oppure quando siano decorsi almeno tre mesi dalla sua formale sottoscrizione senza che sia stato richiesto alcun intervento dell'Autorità o, da ultimo, per sopravvenute e motivate ragioni di merito o di opportunità, l'Autorità può disporre la risoluzione del protocollo di vigilanza collaborativa già sottoscritto.

5. WHISTLEBLOWING, LA TUTELA DEL DIPENDENTE PUBBLICO CHE SEGNALE ILLECITI

Di derivazione anglosassone, l'istituto del *whistleblowing* viene introdotto nel nostro ordinamento giuridico, quale misura di prevenzione della corruzione, dalla legge n. 190/2012, ma è solo cinque anni dopo, con la legge n. 179/2017⁷⁹, che le potenzialità inizialmente negate al *whistleblowing* e la profonda diffidenza nei confronti del dipendente che segnala illeciti lasciano spazio ad un nuo-

vo modo di intendere l'istituto e a una rinnovata fiducia del segnalante nei confronti di ANAC.

Pertanto, l'istituto in parola, che sembrava, ai più, costruito essenzialmente attorno alla figura del delatore, della spia, di chi si rende responsabile di comportamenti sleali e poco solidaristici, viene finalmente percepito come

79 Legge 30 novembre 2017, n. 179, "Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato".



efficace misura di prevenzione della corruzione, valido strumento per l'emersione di condotte illecite, utile, come testimonia l'esperienza di ANAC, a frenare l'ingranaggio della illegalità, oltre che strumento di garanzia e di tutela del segnalante da possibili ritorsioni in ambito lavorativo.

Questa evoluzione dell'istituto si pone in linea con quella che si registra nel panorama internazionale, nell'ambito del quale il *whistleblowing* viene ormai pacificamente considerato un efficace strumento di prevenzione; basti pensare che in tutto il mondo i *whistleblowers* hanno rivelato illeciti, frodi e contribuito a risparmiare milioni di fondi pubblici, nonché a evitare disastri per la salute e l'ambiente.

Ciò posto, tornando all'esame del nostro ordinamento, è rilevante sottolineare che al centro del sistema di tutela del dipendente pubblico che denuncia illeciti si pone ANAC, con i suoi poteri, così enucleati dall'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001: di regolazione (comma 5), di gestione delle segnalazioni di illeciti (comma 1) e sanzionatorio (comma 6).

5.1 Il potere regolatorio di ANAC

L'articolo 54-*bis*, comma 5, del d.lgs. n. 165/2001, come modificato dalla legge n. 179/2017, ha espressamente attribuito ad ANAC il potere/dovere di adottare apposite linee guida in materia di *whistleblowing*. Queste hanno l'obiettivo di integrare la normativa di settore indicando alle amministrazioni misure concrete per una corretta gestione delle segnalazioni di illeciti e per una interpretazione dell'istituto compatibile con l'ordinamento generale e in linea con lo spirito e la *ratio* della normativa specifica.

ANAC ha esercitato tale potere con l'approvazione della delibera n. 469 del 9 giugno 2021, recante *Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*, dopo averne sottoposto il testo alla consultazione pubblica, alla valutazione del Garante della Privacy e del Consiglio di Stato.

5.2 Il potere di gestione delle segnalazioni di illeciti

5.2.1 L'analisi dei dati

In merito al potere di gestione delle segnalazioni di illeciti, vale considerare che l'Autorità è espressamente inclusa, dal citato art. 54-*bis*, tra i soggetti competenti a ricevere, a livello nazionale, le segnalazioni provenienti dai pubblici dipendenti e aventi ad oggetto le condotte illecite di cui questi sono venuti a conoscenza in occasione del rapporto di lavoro.

In particolare, qualora le ritenga fondate nei termini chiariti dalle citate Linee guida, l'Autorità procede alla trattazione delle segnalazioni di illeciti che hanno ad oggetto materie di propria competenza; trasmette, invece, all'Ispettorato della funzione pubblica, all'Autorità giudiziaria ordinaria e/o a quella contabile, a seconda della natura dell'illecito segnalato, le segnalazioni che esulano dal proprio ambito di competenza.

Nel corso dell'anno 2022, all'Autorità, nell'esercizio di tale potere, ha ricevuto n. 347 segnalazioni qualificate come *whistleblowing*, di cui n. 272 relative a presunti illeciti.

Come per gli anni precedenti, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello delle procedure concorsuali, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché numerosi casi di *maladministration*, talvolta anche con ricadute penali.

Prendendo un campione di n. 100 segnalazioni pervenute nel 2022, se ne riporta di seguito l'esito:

- ▶ per n. 49 segnalazioni è stata disposta l'archiviazione, ad esempio, per mancanza dei dati essenziali, per accertato contenuto generico, per assenza dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione sotteso alla presentazione della segnalazione, nonché per assenza di competenza dell'Autorità in merito alle vicende segnalate;
- ▶ per n. 30 segnalazioni è stata disposta la trasmissione ad altri Uffici interni, ritenuti competenti a svolgere le valutazioni del caso;
- ▶ per n. 15 segnalazioni è stata disposta l'archiviazione in quanto le questioni segnalate esulavano dall'ambito oggettivo di intervento di ANAC ma, al contempo, rappresentando, esse, possibili profili di competenza dell'Ispettorato della funzione pubblica, il quale vigila, ai sensi dell'art. 60, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, sul rispetto dei principi di imparzialità, buon andamento ed efficacia della pubblica amministrazione, si è provveduto all'inoltro allo stesso di una nota riepilogativa dei fatti segnalati per eventuali seguiti di competenza;
- ▶ per n. 6 segnalazioni è stata disposta la trasmissione alle competenti Autorità giudiziarie per la loro valutazione.

A titolo meramente esemplificativo, le segnalazioni inoltrate alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei Conti descrivevano presunte violazioni commesse nell'ambito di procedure concorsuali per favorire taluni candidati, presunte condotte riconducibili alla falsa attestazione della presenza in servizio, al reato di frode



nelle pubbliche forniture, nonché alla cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Tutti i fascicoli sono stati trasmessi nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, avendo cura di anonimizzare, di volta in volta, i dati identificativi dell'autore della segnalazione, nonché ogni informazione dalla quale, direttamente o indirettamente, fosse possibile risalire all'identificazione del segnalante stesso.

Con riferimento a tale tipo di segnalazioni vale evidenziare che la normativa vigente non indica le modalità da seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del *whistleblower*, ragion per cui si è ritenuto - nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei Conti, espressamente richiamati al comma 3 dell'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, e in conformità alle Linee guida ANAC in materia di *whistleblowing* - di trasmettere dette segnalazioni specificando sempre che si tratta di segnalazioni pervenute da soggetti cui l'ordinamento riconosce la tutela della riservatezza, nel cui processo di gestione è necessario, pertanto, assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal citato comma 3 dell'art. 54-*bis*.

Ogniquale volta l'Autorità giudiziaria, cui è stata inoltrata la segnalazione, ha avuto necessità di conoscere il nominativo del segnalante, questo è stato debitamente comunicato e l'Autorità giudiziaria ricevente, a partire da quel momento, è divenuta responsabile del trattamento dei dati personali richiesti.

È utile precisare inoltre che, al fine di consentire ai dipendenti pubblici intenzionati a segnalare, di essere pienamente consapevoli delle conseguenze delle proprie iniziative, ANAC informa (tramite un apposito *alert* inserito ad apertura della piattaforma informatica e con apposito messaggio inserito nel modulo di segnalazione reperibile nel sito web istituzionale) della possibilità che le segnalazioni effettuate potranno, sussistendone i presupposti e nel rispetto della tutela della riservatezza, essere trasmesse alle Autorità giudiziarie per i profili di rispettiva competenza.

5.2.2 La piattaforma informatica per la trasmissione delle segnalazioni

Per quanto riguarda, poi, i canali di segnalazione, ANAC ha da sempre incoraggiato l'utilizzo della piattaforma informatica, che garantisce, grazie all'uso di un protocollo di crittografia, la riservatezza dell'identità del segnalante nonché una maggiore celerità di trattazione della segnalazione stessa.

Circa il 66% delle segnalazioni pervenute nel corso dell'anno 2022, sono state acquisite tramite piattaforma informatica; ciò dimostra la preferenza degli utenti per tale strumento di trasmissione delle segnalazioni, in ragione delle evidenti garanzie che esso assicura. D'altra parte, la riservatezza della identità del segnalante, assicurata dall'anzidetto protocollo di crittografia, consente al dipendente di superare i legittimi timori legati alla denuncia dell'illecito di cui è venuto a conoscenza in ambito lavorativo.

5.3 I poteri sanzionatori di ANAC

Con riferimento ai poteri sanzionatori riconosciuti ad ANAC dal comma 6 dell'art. 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, è possibile distinguere tre diversi procedimenti che l'Autorità è chiamata a condurre ai sensi della normativa in esame:

- a) il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'avvenuta adozione di misure ritorsive;
- b) il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento della eventuale inerzia del RPCT dell'ente, il quale, secondo quanto comunicato ad ANAC dal segnalante, avrebbe omesso di svolgere, sulla segnalazione ricevuta, la prevista attività di verifica e analisi;
- c) il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'innoltramento e la gestione delle segnalazioni all'interno degli enti pubblici.

5.3.1 procedimenti di accertamento dell'adozione di misure ritorsive

Secondo quanto stabilito dal primo periodo del comma 6 dell'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, ANAC ha il potere di sanzionare coloro che adottano misure ritorsive (sanzioni, demansionamento, licenziamento, trasferimento o altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro) in danno di un soggetto che possa essere qualificato come *whistleblower*, ossia un dipendente pubblico che, prima dell'adozione di una delle suddette misure, abbia presentato una segnalazione di illeciti ad almeno uno dei soggetti tassativamente indicati dal comma 1 della disposizione stessa (RPCT dell'amministrazione, ANAC, Autorità giudiziaria ordinaria e/o contabile).

La misura ritorsiva deve essere eziologicamente riconducibile alla segnalazione, la quale deve costituire la premessa. Una volta che ANAC accerta che ad una se-



gnalazione – della quale l'autore del comportamento lamentato come ritorsivo sia consapevole – ha fatto seguito un comportamento che abbia cagionato un peggioramento della situazione lavorativa del segnalante, diventa onere dell'amministrazione provare che il contestato comportamento non è eziologicamente connesso alla segnalazione inoltrata.

Nell'anno 2022 sono stati istruiti n. 2 procedimenti per l'accertamento di misure ritorsive, entrambi conclusi con l'irrogazione della sanzione amministrativa pecuniaria pari a 5.000 euro e con la dichiarazione di nullità, prevista *ex lege*, degli atti ritorsivi.

Di seguito, se ne riportano in modo sintetico i contenuti.

Con la delibera n. 311 del 21 giugno 2022, ANAC ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del soggetto firmatario di una sanzione disciplinare, disposta all'esito di un procedimento disciplinare avviato nei confronti del *whistleblower*, dipendente appartenente al personale militare, che aveva segnalato alla Procura della Corte dei Conti presunte anomalie inerenti i trasferimenti d'autorità del personale militare, in grado di causare danno erariale.

In particolare, con la suddetta delibera, ANAC ha ritenuto che la normativa in materia di *whistleblowing* si applichi anche al personale militare e che la fondatezza o meno della denuncia presentata da un *whistleblower* - e quindi la mera archiviazione della stessa - non costituisca condizione prevista dalla legge per l'attivazione ovvero per la perdita delle tutele di cui all'art 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 in quanto il segnalante potrebbe non avere la preparazione giuridica necessaria a valutare se nella vicenda denunciata ricorrano effettivamente tutti gli elementi costitutivi della responsabilità amministrativa; l'accertamento della quale compete esclusivamente all'Autorità competente.

Con specifico riferimento alla fattispecie oggetto del procedimento, inoltre, l'Autorità ha concluso che la sanzione disciplinare fosse stata adottata per ragioni esclusivamente determinate dalla segnalazione del dipendente alla Corte dei Conti, in quanto, come è stato possibile evincere dal provvedimento disciplinare, la ragione che ne aveva determinato l'adozione era stata proprio quella di punire il dipendente, ritenuto responsabile di aver assunto una posizione critica nei riguardi dell'amministrazione di appartenenza, manifestando in tale modo giudizi fortemente lesivi dell'immagine e della reputazione dell'ente stesso.

L'Autorità, quindi, precisando che l'art. 54-*bis*, comma 9, del d.lgs. n. 165/2001, ammette il venire meno delle tutele nei confronti del dipendente che segnala illeciti unica-

mente nei casi in cui «sia accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità penale del segnalante per i reati di calunnia o diffamazione o comunque per reati commessi con la denuncia di cui al comma 1 ovvero la sua responsabilità civile, per lo stesso titolo, nei casi di dolo o colpa grave», ha chiarito che, nel caso di specie, il provvedimento disciplinare in contestazione avrebbe dovuto essere adottato solo qualora il dipendente fosse stato ritenuto, da un giudice terzo ed imparziale, responsabile civilmente o penalmente per una condotta diffamatoria o calunniosa posta in essere attraverso la segnalazione.

In buona sostanza, nella fattispecie in esame, il dettato del richiamato comma 9 risultava essere stato disapplicato arbitrariamente dal firmatario della sanzione, che – sostituendosi all'accertamento giurisdizionale – aveva agito in via autonoma, sanzionando il *whistleblower* per motivi connessi alla segnalazione. La corretta applicazione della disposizione in esame avrebbe invece richiesto l'azione in sede giudiziaria al fine di ottenere l'accertamento della relativa responsabilità penale o civile per dolo o colpa grave, da parte dell'amministrazione che riteneva la condotta del militare calunniosa, diffamatoria o, in generale, penalmente o civilmente rilevante. Solo a fronte di una sentenza di condanna, sarebbe stato possibile sanzionare legittimamente il militare segnalante.

Di conseguenza, con la delibera in questione, è stata accertata la natura ritorsiva del provvedimento disciplinare in questione; a tale accertamento è quindi seguita la dichiarazione di nullità di tale provvedimento e l'irrogazione della sanzione al firmatario dello stesso.

Con la delibera n. 50 del 25 ottobre 2022, ANAC ha irrogato la sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del soggetto firmatario di un provvedimento di trasferimento del *whistleblower*, dirigente medico del Servizio sanitario nazionale che aveva denunciato ad ANAC pregressi illeciti che coinvolgevano proprio il medesimo soggetto.

All'esito dell'istruttoria è emersa la natura ritorsiva del trasferimento di sede, disposto per un'incompatibilità ambientale, rivelatasi solo apparente, e pertanto, l'Autorità ha dichiarato la nullità del provvedimento di trasferimento e ha irrogato la sanzione al firmatario dello stesso.

Per un maggiore dettaglio delle vicende sopra riportate, è possibile consultare il sito web istituzionale dell'ANAC, all'interno del quale sono pubblicate e facilmente reperibili tutte le delibere sanzionatorie adottate dall'Autorità nella materia *de qua*.

Più in generale, dall'entrata in vigore della normativa ad oggi, si osserva che l'Autorità ha assunto un ruolo cruciale nella materia *sub observatione* pronunciando principi in-



terpretativi, assolutamente innovatori e all'avanguardia, sia nelle delibere sanzionatorie adottate che nelle citate Linee guida.

Tra i principi pionieristici, condivisi per lo più dalla giurisprudenza amministrativa, si deve menzionare quello, in linea con la direttiva (UE) 1937/2019 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, secondo cui, ai fini dell'applicabilità del regime di tutela avverso gli atti ritorsivi previsto dalla normativa *de qua*, l'elemento necessario è dato dalla sussistenza dell'interesse all'integrità della pubblica amministrazione, a nulla rilevando che vi possa essere, in capo al segnalante, anche un interesse personale coincidente e/o concorrente con quello pubblico. Ciò in quanto la *ratio* sottesa alla legislazione in materia di prevenzione della corruzione non consente di escludere *de plano* dall'ambito di applicazione dell'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, le segnalazioni nelle quali un interesse personale concorra con quello alla salvaguardia dell'integrità della pubblica amministrazione.

Il giusto punto di equilibrio è rappresentato dalla dichiarata necessità di verificare, sempre e in ogni caso, che l'oggetto della segnalazione del dipendente pubblico sia tale da far emergere la sussistenza di un interesse a tutelare l'integrità della pubblica amministrazione. Tale interesse, però, non deve essere unico o esclusivo, ben potendo accompagnarsi ad un interesse anche personale del segnalante che, attraverso la tutela di quello pubblico, troverebbe soddisfazione.

Parimenti, deve essere menzionato, *ex multis*, il principio, espresso da ANAC, secondo cui, ai sensi del quadro normativo vigente, non è richiesto, ai fini dell'applicabilità delle tutele avverso le misure ritorsive di cui all'art. 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001, che la segnalazione sia inviata solo ai soggetti espressamente indicati da tale disposizione (ferma la necessità che sia inviata ad almeno uno di questi), né che la segnalazione stessa sia necessariamente caratterizzata da una natura riservata.

5.3.2 Il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'inerzia del RPCT dell'ente

Con specifico riferimento al procedimento sanzionatorio all'esame, si osserva, in generale, che ANAC, informata dai dipendenti che hanno segnalato illeciti al RPCT della propria amministrazione, valuta l'eventuale inerzia di questi ultimi esaminando, a monte, nell'ambito di una fase pre-istruttoria la sussistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento sanzionatorio e, a valle dello stesso, sanzionando - a seguito di opportuni accertamenti - i Responsabili che non hanno effettuato attività

di verifica e analisi della segnalazione ricevuta.

È bene precisare che, nel corso del 2022, nessuna sanzione di questo tipo è stata irrogata nei confronti dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza in quanto, nelle varie interlocuzioni con l'Autorità, è sempre emerso che i RPCT avevano correttamente gestito le segnalazioni ricevute.

5.3.3 Il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni

Riguardo al procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento dell'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni all'interno degli enti pubblici, si rammenta che ANAC sanziona le amministrazioni prive di un sistema di inoltro e gestione delle segnalazioni di *whistleblowing* o quelle che hanno adottato un sistema non conforme a quanto prescritto dalla Linee guida di ANAC.

Nel corso del 2022, non è stato adottato alcun provvedimento sanzionatorio riconducibile alle anzidette fattispecie. In merito a tale profilo, risulta, però, utile evidenziare che - con la Direttiva annuale sullo svolgimento della funzione di vigilanza dell'ANAC e con il relativo Piano Ispettivo per l'anno 2022 - il Consiglio dell'Autorità ha individuato una serie di enti pubblici da sottoporre alle verifiche ispettive.

Le suddette verifiche ispettive sono state disposte, *inter alia*, al fine di verificare la presenza di un sistema di gestione delle segnalazioni *ex art* 54-*bis*, d.lgs. n. 165/2001 e la relativa conformità a quanto previsto dalle Linee guida in termini di modalità di gestione, tempistiche e tutela della riservatezza. Detto accertamento è stato disposto ai sensi dell'art. 54-*bis*, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 165/01, che così statuisce: "*Qualora venga accertata l'assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni ovvero l'adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5, l'ANAC applica al responsabile la sanzione amministrativa pecuniaria da 10.000 a 50.000 euro*".

Tali verifiche ispettive hanno anzitutto consentito di raggiungere risultati apprezzabili per promuovere e implementare al meglio il *whistleblowing* in Italia, con particolare riferimento al miglioramento degli strumenti e delle procedure *whistleblowing*. Basti pensare che l'attività ispettiva espletata ha condotto a un risultato di estrema rilevanza rappresentato dall'adeguamento alle indicazioni delle Linee guida ANAC del sistema informatico offerto da uno dei principali fornitori operanti nel panorama



italiano, adeguamento orientato a garantire la massima riservatezza dell'identità del segnalante e a evitare comportamenti impropri dei RPCT.

L'importanza di tale risultato risulta viepiù evidente se si considera che il suddetto fornitore ha provveduto a implementare la piattaforma informatica, crittografando l'identità del segnalante e rendendola visibile al RPCT solo ove strettamente necessario, per tutti gli enti pubblici fruitori del servizio (circa 7.000).

È importante evidenziare poi che, dalle espletate attività ispettive, sono emerse anche delle criticità diffuse in merito alle modalità e alle tempistiche di gestione delle segnalazioni ex art 54-bis, d.lgs. n. 165/2001, alla tutela della riservatezza, alla disciplina della conservazione dei dati personali, del conflitto interessi, delle responsabilità del RPCT. È emersa, quindi, con assoluta evidenza l'esigenza di promuovere, ancor di più, la divulgazione dell'istituto a livello territoriale, i contenuti delle Linee guida, l'attività di formazione dei RPCT al fine di incentivare l'adozione di discipline di gestione delle segnalazioni *whistleblowing* quanto più conformi al paradigma normativo.

Lo scostamento significativo tra le modalità seguite dagli enti per acquisire le segnalazioni e disciplinarne il procedimento di gestione, rilevato quantomeno con riferimento al campione di indagine, ha evidenziato una carenza informativa sui contenuti delle Linee guida che ha imposto una riflessione doverosa, soprattutto in un'ottica di collaborazione con gli enti vigilati, nei confronti dei quali è necessario che l'Autorità assolva non un mero ruolo di gendarme, ma una utile funzione di indirizzo e di regolazione in grado di supportare le pubbliche amministrazioni, specialmente quelle di piccole e medie dimensioni, a impostare correttamente la disciplina da seguire per il necessario recepimento e adeguamento della normativa in esame.

Pertanto, è stato ritenuto opportuno assegnare alle amministrazioni ispezionate un termine per l'adeguamento della relativa disciplina di gestione delle segnalazioni *whistleblowing* alle previsioni delle Linee guida, con l'espresso avvertimento che, laddove, alla scadenza di tale termine, fossero state rilevate le criticità contestate, sarebbe stato avviato il procedimento sanzionatorio semplificato, nei confronti dell'organo di indirizzo dell'amministrazione, secondo quanto previsto dall'art. 54-bis, comma 6, secondo periodo, d.lgs. n. 165/2001 e dal *Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio in materia di tutela degli autori di segnalazioni di illeciti o irregola-*

rità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro di cui all'art. 54 bis decreto legislativo n. 165/2001", adottato da ANAC con delibera n. 690 del 1 luglio 2020.

Gli enti ispezionati, cui sinora è stato assegnato tale termine, hanno tempestivamente adeguato, aggiornato e implementato le relative procedure di gestione delle segnalazioni *whistleblowing* e, conseguentemente, non è stato necessario avviare il procedimento sanzionatorio ex art. 54-bis, comma 6, secondo periodo, del d.lgs. n. 165/2001.

5.4 La direttiva (UE) 2019/1937 a tutela del whistleblower e la normativa nazionale di recepimento

Come noto, la direttiva (UE) 2019/1937 sulla tutela dei *whistleblowers*⁸⁰ ha rappresentato un fattore dirompente nella disciplina della materia in questione, introducendo alcune novità particolarmente significative, che di seguito si vanno ad elencare:

- ▶ l'istituto del *whistleblowing* non è più inteso solo come misura di prevenzione della corruzione, ma anche come espressione del diritto fondamentale dell'individuo alla espressione del pensiero e ad essere informato;
- ▶ è ampliato il novero dei soggetti tenuti al rispetto della disciplina in questione anche al settore privato – fino a quel momento il legislatore nazionale non aveva previsto un obbligo generalizzato di applicazione a tale settore, ma solo la facoltà;
- ▶ la nozione di "segnalante" è estesa a ulteriori categorie di soggetti: individui che lavorano sotto la supervisione e la direzione di appaltatori, subappaltatori e fornitori; volontari e tirocinanti, retribuiti e non retribuiti, che prestano la propria attività in favore di soggetti del settore pubblico o privato; individui il cui rapporto di lavoro non sia ancora iniziato, nei casi in cui le informazioni riguardanti una violazione siano state acquisite durante il processo di selezione o altre fasi delle trattative precontrattuali;
- ▶ possono costituire oggetto di segnalazione anche il fondato sospetto di un'attività illecita non ancora perfezionata, ma che sta per compiersi, in presenza di elementi precisi e concordanti che lo dimostrino;
- ▶ l'interesse personale del segnalante non rileva ai fini della valutazione della segnalazione;

80 Direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.



- ▶ viene attribuita priorità al canale interno di segnalazione di illeciti, ferma restando la possibilità di riportare ad un'autorità centrale nazionale preposta a ricevere e gestire le segnalazioni di *whistleblowing* e di divulgare la segnalazione attraverso la stampa e i *social media*;
- ▶ vengono introdotte nuove fattispecie sanzionatorie, con il preciso obbligo per gli Stati di prevedere sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive, applicabili alle persone fisiche o giuridiche, anche che ostacolano o tentano di ostacolare le segnalazioni e che violano l'obbligo di riservatezza sull'identità delle persone segnalanti; nonché di proteggere i segnalanti da "qualsiasi forma di ritorsione, diretta o indiretta, attuata, incoraggiata o tollerata da parte del loro datore di lavoro";
- ▶ necessità di proteggere la riservatezza delle persone coinvolte nella segnalazione (anche segnalati) e prevedere sanzioni anche per i segnalanti che volontariamente effettuano segnalazioni o divulgazioni di informazioni false, nonché il diritto al risarcimento del danno in favore di coloro che subiscano pregiudizi a causa di segnalazioni effettuate in violazione della normativa nazionale.

5.4.1 Il Ruolo di ANAC nel processo di recepimento della direttiva (UE) 2019/1937 e la nuova disciplina del *whistleblowing*

L'Autorità si è da subito confrontata con l'intervento del legislatore europeo assumendo un ruolo attivo nel processo di recepimento della direttiva in oggetto.

Innanzitutto sono state adottate le citate Linee guida del 2021, che hanno recepito i principi espressi nella direttiva stessa e interpretato l'art 54-*bis* d.lgs. n. 165/2001 in conformità ad essi; inoltre l'Autorità, nelle proprie delibere, ha applicato il principio secondo cui l'interesse personale del segnalante può concorrere con quello all'integrità della pubblica amministrazione e quello in forza del quale i segnalanti devono essere protetti da qualsiasi forma di ritorsione attuata, incoraggiata o tollerata da parte del datore di lavoro, ancora prima dell'approvazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24⁸¹, che ha formalmente attuato nel nostro Paese la direttiva (UE) 2019/1937.

Inoltre, come abbiamo già avuto modo di osservare più diffusamente, l'Autorità non ha mai smesso di partecipare attivamente a tutti i tavoli tecnici deputati alla tra-

sposizione della direttiva in questione nell'ordinamento nazionale, oltre che di promuovere la diffusione dell'esperienza maturata in materia anche presso gli organismi sovranazionali.

In particolare, con riferimento al citato d.lgs. n. 24/2023, l'Autorità ha formulato proposte e osservazioni agli organi interessati durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge recante lo "Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", di cui all'Atto del Governo n. 10.

In relazione al contenuto delle singole disposizioni, nel ribadire comunque l'apprezzamento per il complessivo schema di decreto e la rilevanza di tale intervento normativo, ANAC ha registrato l'estensione delle sue competenze, sia in termini di estensione dell'ambito oggettivo e soggettivo delle tutele in questione – che comporterà l'aumento considerevole delle segnalazioni –, che delle funzioni che la legge le attribuisce, quali potere regolatorio, potere di gestione delle segnalazioni esterne e potere sanzionatorio.

Sono state altresì formulate alcune osservazioni in merito alle modalità di trasmissione e acquisizione delle segnalazioni e alla necessità di garantire, con presidi aggiuntivi, la tutela della riservatezza dei segnalanti nel caso di segnalazioni inoltrate in forma orale attraverso linee telefoniche o sistemi di messaggistica vocale; nonché sull'entità di alcune delle sanzioni indicate al fine di renderle omogenee rispetto alla gravità dell'offesa ai beni giuridici tutelati con la loro previsione.

Immediatamente dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del d.lgs. n. 24/2013, l'Autorità ha avviato tutta l'attività necessaria ad assicurare la piena attuazione delle disposizioni innovative in esso contenute, sia con riferimento alla corretta gestione delle segnalazioni esterne, adeguando anche i suoi sistemi informatici rispetto agli standard di sicurezza e riservatezza che contribuiscono alla tutela dei segnalanti, che in relazione all'adozione delle Linee guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione di tali segnalazioni.

Altre attività, non di secondaria importanza, delle quali l'Autorità dovrà garantire la corretta attuazione, secondo quanto previsto dal suddetto decreto, sono quelle della

81 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", adottato in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021".



trasmissione annuale dei dati relativi alle segnalazioni ricevute e ai procedimenti avviati alla Commissione europea, della pubblicazione delle informazioni nel suo sito web istituzionale, della tenuta dell'elenco degli enti del

c.d. Terzo settore che forniscono alle persone segnalanti misure di sostegno e, infine, dell'adempimento degli obblighi informativi relativi ad eventuali ritorsioni poste in essere nei confronti dei segnalanti stessi.

6. L'ANALISI DEI DATI

6.1 La Piattaforma unica della trasparenza

Nonostante l'assenza di una organica e completa disciplina in materia, invocata ormai da diversi anni e in molteplici contesti, l'Autorità ha inserito tra i suoi obiettivi strategici quello di rafforzare i livelli di trasparenza nel settore pubblico, nell'ottica di ridurre gli oneri per le pubbliche amministrazioni e rendere disponibile una piattaforma centralizzata di pubblicazione delle informazioni di facile fruizione.

In particolare l'Autorità intende realizzare un sistema centralizzato e completo di raccolta dei dati e dei documenti e, già dall'anno 2021, ha proceduto a delineare un insieme di obiettivi operativi, che coinvolgono diverse strutture organizzative interne, al fine di definire gli ambiti normativi, funzionali, tecnici ed architetture della Piattaforma unica per la trasparenza amministrativa.

Attraverso un sistema di consultazione centralizzato, che sia fondato su una standardizzazione delle informazioni previste dalla normativa e su un'omogeneizzazione delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse, sarà infatti possibile:

- ▶ agevolare gli adempimenti in tema di trasparenza in capo ad amministrazioni ed enti;
- ▶ soddisfare efficacemente la richiesta di trasparenza degli *stakeholders* e, in generale, del Paese, che attualmente si scontra con la mancanza di standardizzazione e fruibilità delle informazioni;
- ▶ creare servizi innovativi a valore aggiunto da rendere disponibili alla collettività, così da valorizzare il patrimonio informativo acquisito non solo direttamente ma anche attraverso l'interoperabilità con altre banche dati della pubblica amministrazione.

Nel corso dell'anno 2022, ANAC ha ulteriormente affinato questi obiettivi, delineando l'insieme delle attività necessarie per la realizzazione della piattaforma:

- ▶ definire gli schemi di pubblicazione, ossia uno standard uniforme per la natura e il formato delle informazioni da pubblicare;

- ▶ standardizzare e, quindi, uniformare le procedure di acquisizione e presentazione delle informazioni beneficiando di una piattaforma centralizzata, costantemente allineata alle modifiche regolamentari e normative;
- ▶ interloquire con le amministrazioni che detengono le banche dati previste dall'Allegato B al d.lgs. n. 33/2013, al fine di valutare l'effettivo grado di adempimento, sotto vari profili, degli obblighi previsti nel decreto stesso, nonché le modalità tecniche di interoperabilità più opportune per acquisire tali dati nella Piattaforma unica della trasparenza;
- ▶ offrire, ad amministrazioni ed enti utilizzatori, template precompilati con le informazioni già presenti ed acquisite dalla Piattaforma stessa in maniera autonoma, tramite interoperabilità con banche dati esistenti, interne o esterne rispetto ad ANAC, anche ulteriori rispetto a quelle previste dal citato Allegato B, in un'ottica di valorizzazione massima del patrimonio informativo della pubblica amministrazione a beneficio della collettività e di perseguimento del principio *once only*;
- ▶ rendere disponibili agli *stakeholders* esterni modalità uniformi e funzionali per la consultazione e la comparazione dei dati, corredate da indicatori statistici e di contesto;
- ▶ realizzare funzionalità evolute di analisi e correlazione dei dati (*business intelligence*) per gli uffici interni di ANAC, che consentano di monitorare, complessivamente e puntualmente, il grado di adempimento delle amministrazioni agli obblighi di trasparenza, confrontare le diverse modalità di adempimento di tali obblighi, e, più in generale, soddisfare al meglio le esigenze di vigilanza, regolazione e attività consultiva;
- ▶ valutare l'applicabilità di tecnologie innovative di intelligenza artificiale e *machine learning* per recuperare, in maniera autonoma e senza gravare su amministrazioni ed enti, i dati che gli stessi pubblicano con modalità eterogenee e destrutturate nella sezione "Amministrazione Trasparente" dei loro siti web istituzionali, ed organizzarli secondo un modello dati strutturato; ciò consentirebbe di valorizzare quanto pubblicato fino ad oggi, rendendolo disponibile attraverso la Piattaforma unica della trasparenza.



Nell'ambito delle attività propedeutiche alla realizzazione tecnica della citata Piattaforma, l'Autorità si è soffermata, in una prima fase, ad approfondire alcune questioni giuridiche preliminari, con la prospettazione di possibili soluzioni da adottare.

Come già anticipato in premessa, particolare attenzione è stata dedicata, innanzitutto, al coordinamento con la vigente disciplina della trasparenza, che prevede un sistema decentrato di pubblicazione dei dati a cura di ciascuna amministrazione; ai possibili riflessi sotto il profilo del trattamento dei dati personali eventualmente inseriti nella Piattaforma unica della trasparenza; alle modalità per garantire l'interoperabilità tra la Piattaforma stessa e le banche dati esistenti, di cui all'Allegato B) del d.lgs. n. 33/2013.

In base all'art. 9-*bis* del citato decreto, infatti, le pubbliche amministrazioni titolari delle banche dati di cui all'Allegato B) pubblicano i dati contenuti nelle medesime banche dati, che corrispondono a quelli indicati dalle singole disposizioni di cui al d.lgs. 33/2013. In tali casi – e nei limiti dei dati effettivamente contenuti in tali banche dati – le amministrazioni adempiono agli obblighi di pubblicazione, mediante la comunicazione dei dati, delle informazioni o dei documenti all'amministrazione titolare della banca dati, realizzando nel proprio sito web istituzionale – sezione "Amministrazione trasparente" – il collegamento ipertestuale alla banca dati stessa.

Occorre, quindi, valutare innanzitutto se le banche dati previste dall'Allegato B) siano idonee ad assicurare l'integrale adempimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013, per poi comprendere come realizzare il collegamento delle stesse con l'istituenda Piattaforma.

A tal fine, l'Autorità ha svolto un'analisi approfondita di nove banche dati, all'esito della quale, al fine di superare alcuni disallineamenti dei dati oggetto di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, rilevati sotto i diversi profili di indagine svolti – ambito soggettivo, ambito oggettivo, aggiornamento e accessibilità dei dati –, si è ritenuto opportuno avviare delle interlocuzioni con i titolari delle banche dati analizzate.

Ciò anche nell'ottica di valutare congiuntamente, secondo uno spirito di leale collaborazione istituzionale, sia la possibilità di allineare, ove necessario, i dati, sia le soluzioni tecniche per garantire l'interoperabilità di tali banche dati e con la Piattaforma sulla trasparenza, consolidando il ruolo di quest'ultima quale punto unico di accesso alle informazioni sulla trasparenza pubblicate dalle amministrazioni.

Contestualmente a tali attività, ANAC ha predisposto primi schemi di pubblicazione di dati del d.lgs. n. 33/2013 (che, allo stato, vengono pubblicati secondo i modelli elaborati da ciascuna amministrazione), in virtù del potere che l'art. 48, co. 1, d.lgs. n. 33/2013, le riconosce in merito alla possibilità di "schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente".

Tali schemi, per la cui elaborazione si è tenuto conto anche delle buone pratiche rilevate nel corso dell'attività di vigilanza, saranno oggetto di confronto con gli altri soggetti individuati dal legislatore, ovvero "il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia Italia Digitale e l'ISTAT", secondo quanto previsto dall'art. 48, co. 3, del d.lgs. n. 33/2013.

Nell'ambito delle attività di definizione dei servizi informatici esposti e fruibili mediante la Piattaforma, l'Autorità si è, inoltre, impegnata nella programmazione, pianificazione e successiva cantierizzazione delle prime soluzioni tecnico/organizzative, sempre mantenendo la coerenza con l'ecosistema tecnologico dell'Autorità, individuando i corretti *driver* contrattuali, con il fine di addivenire, in maniera incrementale e modulare, al raggiungimento degli obiettivi operativi citati.

Le soluzioni tecnologiche individuate tengono conto dei vincoli che la normativa vigente impone all'azione amministrativa di ANAC, con un'attenzione particolare al giusto bilanciamento fra il diritto alla "trasparenza amministrativa" e la corretta gestione dei dati personali.

Sono stati quindi definiti una serie di scenari implementativi complementari fra loro, da realizzare in maniera graduale nel tempo e, soprattutto, in coerenza con gli importanti cambiamenti normativi attualmente in atto, legati all'attuazione della riforma del Codice dei contratti pubblici, e con i conseguenti sviluppi tecnologici, con particolare riferimento a:

- ▶ realizzazione di un portale "verticale" sul tema della "Trasparenza Amministrativa" e della relativa strategia di comunicazione dedicata;
- ▶ realizzazione dei servizi per la raccolta/recupero/pubblicazione delle informazioni sugli obblighi di pubblicazione;
- ▶ realizzazione dei servizi relativi alla presentazione e analisi dei dati (indicatori, *analytics*, *open data*);
- ▶ realizzazione dei servizi di cooperazione applicativa;



- realizzazione di servizi di recupero intelligente delle informazioni e di profilazione attiva (*alert* personalizzati, scadenziari, ecc.).

Tutti i servizi precedentemente elencati saranno *user centrici*, ovvero avranno la caratteristica di adattarsi all'utente, con logiche di proattività volte a semplificare l'utilizzo e valorizzeranno il principio *once only*, presentando le informazioni già recuperate autonomamente dalla Piattaforma e permettendo alle amministrazioni utilizzatrici di verificarne l'aggiornamento e di integrarle.

6.2 L'analisi dei dati acquisiti con la Piattaforma dei PTPCT

Tra i compiti di ANAC vi è quello di verificare e monitorare l'attuazione della normativa da parte delle amministrazioni e degli enti tenuti ad adempiervi, con particolare riferimento all'adozione di un idoneo PTPCT e al rispetto delle misure in esso contenute.

È utile ricordare che tale attività si è esplicata non solo attraverso la vigilanza, ma anche attraverso un'attività di monitoraggio sui Piani delle amministrazioni e degli enti svolto su un campione rappresentativo di amministrazioni, tramite l'utilizzo di *check-list*.

Poiché con tale sistema non si riusciva a coprire, ovviamente, il monitoraggio su tutte le amministrazioni, è stata realizzata un'apposita piattaforma, la *"Piattaforma di acquisizione e monitoraggio dei Piani Triennali e delle misure di prevenzione della corruzione e tutela della trasparenza"*, con l'obiettivo di raccogliere, in modo sistematico, tutte le informazioni aventi ad oggetto: la pianificazione, la programmazione delle misure e l'attuazione delle stesse.

Alla luce degli interessanti spunti tratti in passato dall'analisi dei dati così acquisiti⁸², anche nel 2022 ANAC ha svolto la medesima analisi in relazione ai dati inseriti, su base volontaria, alla data del 15 marzo 2022 nell'apposita piattaforma di ANAC⁸³. Sono stati, quindi, considerati i dati relativi a n. 1.154 amministrazioni pubbliche e quelli relativi a n. 294 società/enti diritto privato ed enti ad essi assimilati, tenuti all'applicazione della legge n. 190/2012 solo relativamente alla figura del RPCT e alla struttura di supporto.

L'analisi di questi dati ha consentito, tra l'altro, di individuare punti di forza o di debolezza che le amministrazioni incontrano nel programmare le misure di contenimento dei rischi corruttivi e nel darvi attuazione e di elaborare, di conseguenza, indirizzi per superare le fragilità riscontrate ovvero per valorizzare le migliori pratiche.

Tabella 3.1 | Amministrazioni ed Enti che hanno utilizzato la Piattaforma ANAC

Tipologia Ente/Amministratore	Piano	Monitoraggio	% Piano	% Monitoraggio	% Monitoraggio/Piano
Amministrazioni pubbliche	1.154	896	80%	80%	78%
Enti e Società pubbliche	294	218	20%	20%	74%
Totale	1.448	1.114	100%	100%	77%

82 Cfr. Documento *"Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022"* presentato il 3 febbraio 2022, durante il webinar *"Sull'onda della semplificazione e della trasparenza"* disponibile sul sito <https://www.anticorruzione.it/-/orientamenti-per-la-pianificazione-anticorruzione-e-trasparenza-2022-1>

83 L'acquisizione dei dati è iniziata a luglio 2021 e si è conclusa a marzo 2022: le elaborazioni sono state svolte sui dati acquisiti fino al 15 marzo 2022. Cfr. Allegato 1 al PNA 2019 § 6.1. *"Monitoraggio sull'attuazione delle misure"* - box 66 *"La Piattaforma di acquisizione dei PTPCT"*, pag. 44. Per tutte le indicazioni relative alla piattaforma e al relativo uso cfr. <https://www.anticorruzione.it/-/piattaforma-di-acquisizione-dei-piani-triennali-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza>.



Tabella 3.2 | Tipologia di Amministrazioni che hanno utilizzato la Piattaforma ANAC

Tipologia Ente/Amministratore	Piano	Monitoraggio	% Piano	% Monitoraggio	% Monitoraggio/Piano
Agenzia	20	16	2%	2%	80%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	7	6	1%	1%	86%
Autorità Amministrativa Indipendente	3	3	0%	0%	100%
Autorità di Sistema Portuale	10	7	1%	1%	70%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	58	39	5%	4%	67%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	12	11	1%	1%	92%
Città Metropolitana (ex provincia)	6	5	1%	1%	83%
Comune fino a 5.000 abitanti	291	219	25%	24%	75%
Comune sopra 15.000 abitanti	128	94	11%	10%	73%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	177	134	15%	15%	76%
Comunità Montana	13	10	1%	1%	77%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	3	0%	0%	100%
Ente Pubblico non Economico	65	54	6%	6%	83%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8	7	1%	1%	88%
Ordine Professionale	274	231	24%	26%	84%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	8	5	1%	1%	63%
Provincia	20	15	2%	2%	75%
Unione di Comuni	29	22	3%	2%	76%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	22	15	2%	2%	68%
Totale	1.154	896	100%	100%	78%

Tabella 3.3 | Tipologia di Società/Enti che hanno utilizzato la Piattaforma ANAC

Tipologia Ente/Società	Piano	Monitoraggio	% Piano	% Monitoraggio	% Monitoraggio/Piano
Ente di diritto privato	25	9	9%	4,1%	36%
Ente pubblico economico	77	63	26%	28,9%	82%
Società in controllo pubblico	192	146	65%	67,0%	76%
Totale	294	218	100%	100%	74%

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni, una prima verifica ha riguardato le fasi che connotano il processo di gestione del rischio, con particolare riguardo all'analisi del contesto (interno ed esterno), alla valutazione del rischio e al monitoraggio. Ci si è soffermati anche ad analizzare i dati relativi all'area specifica dei contratti pubblici e al coordinamento tra PTPCT e altri strumenti di programmazione dell'ente. Una seconda analisi ha riguardato, invece, le autovalutazioni espresse dai RPCT di quelle amministrazioni che, tra le sopra citate, oltre ad aver inserito i dati relativi ai contenuti dei PTPCT nella piattaforma, hanno anche inserito le schede che riguardano il monitoraggio; si tratta di n. 896 pubbliche amministrazioni.

L'obiettivo di questa seconda indagine è stato quello di individuare le criticità e le buone pratiche riscontrate nell'attività di monitoraggio dei piani e delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza ivi previste, anche al fine di valutare l'opportunità di interventi di ANAC a supporto delle amministrazioni per il miglioramento delle strategie di prevenzione.

Un terzo ambito di approfondimento ha riguardato i dati sui RPCT e sulla struttura di supporto al fine di mettere a fuoco l'*identikit* dei RPCT ed il ruolo da essi effettivamente svolto.

In particolare, sono state analizzate le informazioni relative a n. 898 RPCT⁸⁴ che si sono registrati sulla piattafor-

84 Di questi n. 898, n. 156 RPCT svolgono il proprio incarico in più di una amministrazione (in particolar modo ciò vale per gli enti locali).



ma e che svolgono il proprio ruolo di responsabile presso una (o più) delle n. 1154 amministrazioni pubbliche che hanno inserito i dati sul Piano.

Analoga indagine è stata svolta con riguardo ai n. 290 RPCT⁸⁵ di n. 294 società/enti di diritto privato ed enti assimilati che si sono registrati in piattaforma.

6.2.1 Il processo di gestione del rischio

Analisi del contesto esterno ed interno

Una prima analisi ha riguardato i dati sull'analisi del contesto, esterno ed interno.

La quasi totalità delle amministrazioni (86,2%) ha svolto l'analisi del contesto esterno, ovvero individuato le ca-

atteristiche dell'ambiente nel quale l'amministrazione si trova ad operare e che possono o meno condizionare il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Si registra il tendenziale incremento dello svolgimento dell'analisi del contesto esterno con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni, in termini di personale. Un dato è esemplificativo di questo *trend*: si passa dal 79% negli enti con meno di 10 dipendenti al 92% negli enti da 20 a 49, fino al 95,7% negli enti da 50 a 499 unità di personale.

In ogni caso, le amministrazioni che non svolgono ancora l'analisi del contesto esterno, sono soprattutto quelle che si connotano per l'assenza o carenza di personale. Risulta, tuttavia, singolare che vi sia un 5% di amministrazioni con più di 499 dipendenti che non svolge tali analisi.

Tabella 3.4 | Analisi del contesto esterno: distribuzione in base alla dimensione dell'amministrazione

F.1 Indicare se è stata realizzata l'analisi del contesto esterno e se è contenuta all'interno del PTPCT *	SI	NO	SI%	NO%
0	37	25	59,7%	40,3%
da 1 a 9	313	86	78,4%	21,6%
da 10 a 19	138	17	89,0%	11,0%
da 20 a 49	188	16	92,2%	7,8%
da 50 a 499	225	10	95,7%	4,3%
maggiore di 499	94	5	94,9%	5,1%
Totale complessivo	995	159	86,2%	13,8%

Il 94,5% delle amministrazioni ha svolto l'analisi del contesto interno. Il restante numero (pari al 5,5%) delle amministrazioni che - al contrario - non hanno svolto tale analisi è, per lo più, concentrato negli enti di piccole dimensioni (ad es. i comuni fino a 5.000 abitanti e gli ordini

professionali). Ciò è confermato anche avendo riguardo al numero del personale dell'amministrazione. I dati mostrano, infatti, che il mancato svolgimento di tale analisi si riduce progressivamente all'aumentare delle unità di cui è composta la struttura organizzativa dell'ente.

Tabella 3.5 | Analisi del contesto interno: distribuzione per dimensione dell'amministrazione

G.1 Indicare se nel PTPCT è presente l'analisi del contesto interno*	SI	NO	SI%	NO%
0	50	12	80,6%	19,4%
da 1 a 9	364	35	91,2%	8,8%
da 10 a 19	146	9	94,2%	5,8%
da 20 a 49	201	3	98,5%	1,5%
da 50 a 499	231	4	98,3%	1,7%
maggiore di 499	98	1	99,0%	1,0%
Totale complessivo	1.090	64	94,5%	5,5%

85 Anche in questo caso, infatti, n. 4 Responsabili svolgono il proprio incarico per più di un ente.



La quasi totalità delle amministrazioni (circa il 92%) ha svolto anche una mappatura dei processi. In particolare, il 51,8% ha realizzato una mappatura completa, il 40% solo una parziale.

Un dato singolare è che vi sono ancora enti di grandi dimensioni in cui la mappatura dei processi è parziale (ad es. il 35% delle Province, il 33% dei Consigli regionali o Consigli delle Province autonome, una Giunta regionale o della Provincia autonoma e un Ministero) o, addirittura, assente come nel caso di un altro Ministero.

Tabella 3.6 | Mappatura dei processi: distribuzione per tipologia di amministrazione

G.3 Indicare se è stata realizzata la mappatura dei processi *	SI Completa	SI Parziale	NO
Agenzia	45%	55%	0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	100%	0%	0%
Autorità Amministrativa Indipendente	67%	33%	0%
Autorità di Sistema Portuale	60%	40%	0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	40%	53%	7%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	67%	33%	0%
Città Metropolitana (ex provincia)	83%	17%	0%
Comune fino a 5.000 abitanti	45%	46%	9%
Comune sopra 15.000 abitanti	66%	33%	1%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	51%	47%	2%
Comunità Montana	54%	38%	8%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	67%	33%	0%
Ente Pubblico non Economico	54%	42%	5%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	88%	13%	0%
Ordine Professionale	50%	31%	19%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	75%	13%	13%
Provincia	65%	35%	0%
Unione di Comuni	59%	38%	3%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	27%	68%	5%
Totale complessivo	52%	40%	8%

6.2.2 La valutazione del rischio

Una seconda parte dell'analisi ha invece interessato la valutazione del rischio corruttivo.

Sono state in particolar modo considerate le seguenti fasi: identificazione del rischio, analisi del rischio mediante fattori abilitanti, stima del livello di esposizione al rischio, valutazione mediante l'uso di indicatori di rischio.

Identificazione del rischio

I dati mostrano come la gran parte delle amministrazioni abbia riconosciuto il carattere cruciale della fase di gestione del rischio rappresentata dalla identificazione del rischio.

L'86,5% (998) ha dichiarato infatti di aver identificato gli eventi rischiosi. Si tratta, quindi, di un risultato positivo.

Persiste, comunque, un 13,5% di enti che hanno dichiarato di non aver identificato alcun rischio e che sono, in particolare, i piccoli Comuni e gli Ordini Professionali. Perplesità suscita la presenza di un Ministero che non avrebbe provveduto a identificare al proprio interno possibili rischi corruttivi.

Un ulteriore dato che si trae dall'analisi è il tendenziale aumento dell'identificazione del rischio con l'aumentare delle dimensioni delle amministrazioni, in termini di personale.

Un dato è esemplificativo di questo *trend*: si passa dall'81% delle amministrazioni con un numero di dipendenti da 1 a 9 fino al 92% per quelle amministrazioni più strutturate e con più personale (maggiore di 499 unità). Si assiste, quindi, ad un progressivo aumento man mano che le amministrazioni diventano più strutturate al loro interno.



Tabella 3.7 | Identificazione del rischio: distribuzione per dimensione dell'amministrazione

H.1 - Indicare se sono stati identificati gli eventi rischiosi *	SI	NO	SI%	NO%
0	43	19	69,4%	30,6%
da 1 a 9	324	75	81,2%	18,8%
da 10 a 19	133	22	85,8%	14,2%
da 20 a 49	186	18	91,2%	8,8%
da 50 a 499	221	14	94,0%	6,0%
maggiore di 499	91	8	91,9%	8,1%
Totale complessivo	998	156	86,5%	13,5%

Relativamente al livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi, l'analisi mostra quanto segue.

Il 41% delle amministrazioni si è fermata ad un "livello minimo di analisi", cioè ha provveduto ad individuare gli eventi rischiosi solamente al livello del processo. Colpisce, sotto questo aspetto, la presenza di ben n. 6 Giunte regionali e di n. 14 Province che non hanno identificato gli eventi rischiosi anche a livello di attività, ma solo a livello di processo.

Tenuto conto che la scelta di individuare gli eventi rischiosi solamente a livello del processo potrebbe essere più

giustificabile per amministrazioni piccole o con poche risorse, colpisce proprio che siano le amministrazioni con una maggiore dimensione organizzativa ad avere difficoltà a identificare i rischi corruttivi sia a livello di attività che di processo.

Buono invece il dato dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Rispetto a tali categorie di amministrazioni, sebbene 5 su 6 abbiano in effetti identificato gli eventi rischiosi sia a livello di attività che di processo, colpisce negativamente il dato di un Ministero che non vi ha provveduto.

Tabella 3.8 | Livello di identificazione del rischio nelle amministrazioni

H.1.1 - Indicare il livello di dettaglio dell'identificazione degli eventi rischiosi	Numero	%
Processo e attività (H.1.1.1=SI, H.1.1.2=SI)	533	53,4%
Solo processo (H.1.1.1=SI, H.1.1.2=NO)	411	41,2%
Solo attività (H.1.1.1=NO, H.1.1.2=SI)	27	2,7%
Né processo né attività (H.1.1.1=NO, H.1.1.2=NO)	27	2,7%
Totale complessivo	998	100,0%

Dai dati analizzati è emersa anche una correlazione fra l'identificazione del rischio ed il livello di collaborazione tra il RPCT ed i responsabili delle unità organizzative nel processo di gestione del rischio. I dati mostrano, infatti, come la collaborazione favorisca l'identificazione degli eventi rischiosi; di contro, la non collaborazione rende più difficoltosa tale identificazione.

Nel 92% delle amministrazioni il RPCT ha potuto godere della piena collaborazione di tutti i responsabili delle unità organizzative per l'identificazione dei rischi. Si tratta di un risultato ben comprensibile, in quanto i responsabili degli uffici, avendo una conoscenza più approfondita delle attività svolte dalla singola unità organizzativa dell'amministrazione, possono in concreto facilitare l'identificazione degli eventi rischiosi.

Analisi del rischio mediante fattori abilitanti

L'analisi del rischio previamente identificato consente - attraverso l'analisi dei cosiddetti fattori abilitanti della corruzione - di stimare il livello di esposizione dei processi e delle relative attività al rischio. Il ricorso ai fattori abilitanti contribuisce in modo determinante all'individuazione delle misure specifiche di trattamento più efficaci, ossia le azioni di risposta più appropriate e indicate per prevenire i rischi.

I dati mostrano che il 70,6% delle amministrazioni ha identificato il rischio esaminando quei fattori di contesto che possono agevolare il verificarsi di comportamenti o fatti di corruzione.



Ciò è avvertito, in particolare, nel sottoinsieme delle Giunte regionali o delle Province Autonome (87,5%); dei Ministeri, della Presidenza del Consiglio dei Ministri (100%) e nelle Autorità amministrative indipendenti (100%).

Si osserva, tuttavia, anche la tendenza da parte di circa 1 amministrazione su 3 (29,4%) ad identificare gli eventi ri-

schiosi a prescindere dall'analisi dei fattori abilitanti. Tale fenomeno risulta particolarmente diffuso nelle unioni di Comuni e nelle Comunità Montane (50%), nonché nelle Autorità di Sistema Portuale (44%).

Il ricorso ai fattori abilitanti cresce, inoltre, all'aumentare del numero dei dipendenti dell'amministrazione.

Tabella 3.9 | Individuazione dei fattori abilitanti nelle amministrazioni

H.1.2 - Per gli eventi rischiosi identificati, sono stati individuati fattori abilitanti	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	12	5	70,6%	29,4%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	3	2	60,0%	40,0%
Autorità Amministrativa Indipendente	3		100,0%	0,0%
Autorità di Sistema Portuale	5	4	55,6%	44,4%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	35	17	67,3%	32,7%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	11	1	91,7%	8,3%
Città Metropolitana (ex provincia)	6		100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	167	71	70,2%	29,8%
Comune sopra 15.000 abitanti	92	29	76,0%	24,0%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	118	50	70,2%	29,8%
Comunità Montana	6	6	50,0%	50,0%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	2	1	66,7%	33,3%
Ente Pubblico non Economico	36	22	62,1%	37,9%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	7	1	87,5%	12,5%
Ordine Professionale	155	62	71,4%	28,6%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	7		100,0%	0,0%
Provincia	15	5	75,0%	25,0%
Unione di Comuni	12	12	50,0%	50,0%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	13	5	72,2%	27,8%
Totale complessivo	705	293	70,6%	29,4%

Stima del livello di esposizione al rischio

Nelle n. 998 amministrazioni che hanno identificato gli eventi rischiosi, il 90% (895) circa ha anche proceduto a fare una stima del livello dell'esposizione al rischio. La percentuale calcolata è positiva.

Con specifico riferimento alle amministrazioni coinvolte, si nota una situazione piuttosto eterogenea. Tutte le Autorità amministrative indipendenti, Città metropolitane, Giunte regionali, Presidenza del Consiglio e Ministeri affermano di valutare l'esposizione al rischio (la percentuale è infatti massima, del 100%).

Se il 90% delle amministrazioni fa una stima del proprio livello di esposizione al rischio, colpisce che tra quel 10% rimanente che non fa questa valutazione ci siano anche enti di grandi dimensioni, come una Provincia e un Consiglio regionale. Si considerino, altresì, le Autorità di Sistema Portuale, le Università e le Comunità montane; rispetto a tali enti, in più di 1 caso su 4, non viene fatta alcuna valutazione del livello di esposizione al rischio.

Quanto ai Comuni si può notare come, al diminuire della popolazione, diminuisca anche il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio. Un dato è esemplificativo di questo *trend* discendente: col passaggio dai Comuni più



grandi (sopra i 15.000 abitanti) a quelli più piccoli la percentuale del ricorso alla valutazione dell'esposizione al

rischio corruttivo diminuisce di quasi sette punti percentuali (96,7% – 90%).

Tabella 3.10 | Stima del livello di esposizione al rischio nelle amministrazioni

H.2 - Indicare se è stata realizzata la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo*	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	17		100,0%	0,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	5		100,0%	0,0%
Autorità Amministrativa Indipendente	3		100,0%	0,0%
Autorità di Sistema Portuale	6	3	66,7%	33,3%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	49	3	94,2%	5,8%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	9	3	75,0%	25,0%
Città Metropolitana (ex provincia)	6		100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	215	23	90,3%	9,7%
Comune sopra 15.000 abitanti	117	4	96,7%	3,3%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	151	17	89,9%	10,1%
Comunità Montana	8	4	66,7%	33,3%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	2	1	66,7%	33,3%
Ente Pubblico non Economico	52	6	89,7%	10,3%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8		100,0%	0,0%
Ordine Professionale	184	33	84,8%	15,2%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	7		100,0%	0,0%
Provincia	19	1	95,0%	5,0%
Unione di Comuni	22	2	91,7%	8,3%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	15	3	83,3%	16,7%
Totale complessivo	895	103	89,7%	10,3%

A voler cambiare prospettiva di valutazione - tenendo conto del personale impiegato - si può affermare che il ricorso alla valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo è direttamente proporzionale alle dimensioni organizzative delle amministrazioni: maggiori sono le risorse umane a disposizione, più un'amministrazione è in grado di fare la valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo. Al contrario, quest'ultima risulta essere particolarmente penalizzata nelle strutture con minor personale che, tendenzialmente, sono anche quelle di minori dimensioni.

Singolare, comunque, che n. 4 amministrazioni di grandi dimensioni con più di 499 dipendenti non abbiano fatto la valutazione dell'esposizione al rischio.

Approccio valutativo dell'esposizione al rischio corruttivo

Rispetto all'insieme di n. 895 amministrazioni che hanno provveduto a fare una valutazione dell'esposizione al rischio corruttivo, si è proceduto a verificare quale approccio sia stato utilizzato (se qualitativo, quantitativo o misto).

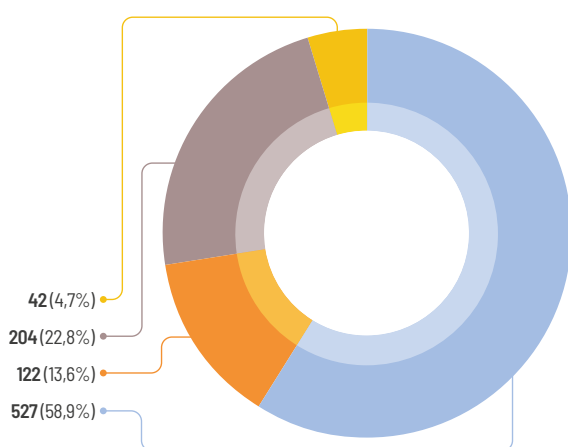
Il 59% delle amministrazioni dell'insieme di partenza mostra di aver adottato un approccio "qualitativo". Permane però ancora una larga fetta di amministrazioni che fa uso dell'approccio di tipo "quantitativo" o di altra metodologia.

Ciò vuol dire che se n. 6 amministrazioni su n. 10 adottano un approccio di tipo "qualitativo", è altrettanto vero che n. 4 amministrazioni su n. 10 (ovvero i 2/5) appaiono restie ad affrancarsi dalla vecchia metodologia seguita.



Figura 3.11 | Metodologia utilizzata per valutare l'esposizione al rischio nelle amministrazioni

H.2.2 INDICARE LA METODOLOGIA UTILIZZATA PER LA VALUTAZIONE DELL'ESPOSIZIONE AL RISCHIO CORRUTTIVO



- H.2.2.1 - Utilizzo di indicatori di valutazione del rischio categorizzati in impatto e probabilità. Il livello di esposizione al rischio che deriva dall'utilizzo di questi indicatori è espresso in valori qualitativi (es. "alto", "medio", "basso").
- H.2.2.2 - Utilizzo di indicatori di valutazione del rischio categorizzati in impatto e probabilità. Il livello di esposizione al rischio che deriva dall'utilizzo di questi indicatori è espresso in valori qualitativi (es. rating, mappe di colore).
- H.2.2.3 - Moltiplicazione degli indici di valutazione della probabilità e dell'impatto, calcolati attraverso funzione matematica (media aritmetica, mediana, etc.) applicata ai rispettivi indicatori. Il livello di esposizione al rischio che deriva dall'utilizzo
- H.2.2.4 - Altro

La metodologia "qualitativa" trova maggiore applicazione tra le Province, le Università e Autorità amministrative indipendenti, mentre incontra una minor diffusione negli ordini e collegi professionali e nei Ministeri.

Diversamente, se si guarda ai Comuni, si evince che, in media, il 64% di essi ha preferito un approccio "qualitativo" ad uno "quantitativo". Il dato non muta all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di popolazione. Anzi,

i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti fanno in media un ricorso alla metodologia "qualitativa" leggermente minore di quelli di fascia intermedia (5.000 - 15.000).

Si riscontra, poi, un tendenziale ricorso alla metodologia "qualitativa" all'aumentare delle dimensioni dell'amministrazione, in termini di personale impiegato. Ciò considerando, ad esempio, che ha dichiarato di fare ricorso all'approccio "qualitativo" il 52% delle amministrazioni da n. 1 a n. 9 dipendenti, dato che raggiunge il 62%, o poco più, in quelle con personale da n. 10 a n. 19 e il 65% circa in quelle da n. 50 a n. 499 dipendenti.

Un'eccezione è ravvisata nelle amministrazioni con più di 499 dipendenti, ove solo il 51% aderisce ad una metodologia di tipo qualitativo (solo 1 su 2 quindi).

Criteria per la valutazione: indicatori di rischio

Si è poi voluto verificare quali siano gli indicatori di rischio (*key risk indicators*) cui più spesso le amministrazioni hanno fatto ricorso al fine di acquisire informazioni sul livello di esposizione al rischio del processo o delle attività.

L'indicatore maggiormente utilizzato (93%) è quello relativo al "Grado di discrezionalità del decisore interno alla pubblica amministrazione" – ovvero la presenza di un processo decisionale altamente discrezionale che determina un incremento del rischio rispetto ad un processo decisionale altamente vincolato.

Successivamente (84%) si osserva l'indicatore "Livello di interesse esterno" (ossia "la presenza di interessi, anche economici, rilevanti e di benefici per i destinatari del processo che determina un incremento del rischio").

Anche l'indicatore "Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata" – attività già oggetto di eventi corruttivi in passato nell'amministrazione o in altre realtà simili tale da far aumentare il rischio corruttivo - sembra piuttosto diffuso (72%).

Al contrario, dall'analisi si evince uno scarso utilizzo da parte delle amministrazioni (32%) dei dati disponibili all'esito dei controlli delle singole amministrazioni, che quindi andrebbero messi più a sistema e valorizzati.



Tabella 3.12 | Indicatori utilizzati per valutare l'esposizione al rischio nelle amministrazioni

H.2.3.1	Livello di interesse "esterno"	753	84%
H.2.3.2	Grado di discrezionalità del decisore interno alla PA	832	93%
H.2.3.3	Manifestazione di eventi corruttivi in passato nel processo/attività esaminata (Oggettivo)	647	72%
H.2.3.4	Opacità del processo decisionale	601	67%
H.2.3.5	Livello di collaborazione del responsabile del processo o dell'attività nella costruzione, aggiornamento e monitoraggio del piano	535	60%
H.2.3.6	Grado di attuazione delle misure di trattamento	606	68%
H.2.3.7	Dati sui precedenti giudiziari e/o sui procedimenti disciplinari a carico dei dipendenti (Oggettivo)	409	46%
H.2.3.8	Segnalazioni pervenute (Oggettivo)	399	45%
H.2.3.9	Dati disponibili in base agli esiti dei controlli interni delle singole amministrazioni (Oggettivo)	282	32%
H.2.3.10	Rassegne stampa (Oggettivo)	242	27%
H.2.3.11	Altro (specificare)	121	14%

6.2.3 Il monitoraggio

Un'ulteriore analisi dei dati ha riguardato invece il monitoraggio. Ci si è soffermati nel valutare se ed in che modo le amministrazioni abbiano pianificato il monitoraggio sia rispetto al PTPCT, sia con riguardo alle misure di prevenzione.

Programmazione del monitoraggio sui PTPCT

Rispetto alle n. 1.154 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella Piattaforma, la quasi totalità, n. 1.022 amministrazioni (88%), ha pianificato il monitoraggio sull'attuazione dei PTPCT, mentre c'è ancora un 11,4% di amministrazioni che ha dichiarato di non aver pianificato alcun monitoraggio.

I dati sono, nel complesso, positivi e riguardano sia amministrazioni di grandi sia di piccole dimensioni.

È emerso, infatti, che tutti i Ministeri, la Presidenza del Consiglio dei ministri, le Città Metropolitane, le Autorità di Sistema Portuale e le Camere di commercio oggetto di analisi hanno pianificato nei propri PTPCT un sistema di monitoraggio sull'attuazione dei Piani. Un dato egualmente positivo si riscontra nelle Province (95%) e nei Comuni sopra i 15.000 abitanti (94%).

Buono anche il livello di programmazione del monitoraggio da parte degli enti di piccole dimensioni (86,5% degli ordini e collegi professionali e 85% dei Comuni con meno di 5.000 abitanti).

Tabella 3.13 | Monitoraggio sull'attuazione del PTPCT nelle amministrazioni

D.1 Indicare se è stato pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT *	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	18	2	90,0%	10,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	4	3	57,1%	42,9%
Autorità Amministrativa Indipendente	3		100,0%	0,0%
Autorità di Sistema Portuale	10		100,0%	0,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	54	4	93,1%	6,9%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	12		100,0%	0,0%
Città Metropolitana (ex provincia)	6		100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	247	44	84,9%	15,1%
Comune sopra 15.000 abitanti	120	8	93,8%	6,3%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	161	16	91,0%	9,0%
Comunità Montana	12	1	92,3%	7,7%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3		100,0%	0,0%
Ente Pubblico non Economico	55	10	84,6%	15,4%



D.1 Indicare se è stato pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT *	SI	NO	SI%	NO%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8		100,0%	0,0%
Ordine Professionale	237	37	86,5%	13,5%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	8		100,0%	0,0%
Provincia	19	1	95,0%	5,0%
Unione di Comuni	25	4	86,2%	13,8%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	20	2	90,9%	9,1%
Totale complessivo	1.022	132	88,6%	11,4%

Quanto ai soggetti responsabili del monitoraggio, tra le n. 1.022 amministrazioni che hanno programmato un sistema di monitoraggio del PTPCT, nel 66,9% dei casi è solo il RPCT ad occuparsi del monitoraggio.

Ciò vale per lo più per gli enti di piccole dimensioni (ad esempio nell'81,4% degli Ordini Professionali, nell'80% delle unioni dei Comuni e nel 75,3% dei Comuni fino a 5.000 abitanti).

Prevale, invece, nelle amministrazioni più articolate e

connotate da un elevato livello di complessità (ad es. 100% delle Città Metropolitane, il 75% della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei Ministeri e il 65% degli enti del settore sanitario) un sistema di monitoraggio su più livelli in cui, cioè, il primo livello è attuato in autovalutazione dai responsabili degli uffici e dei servizi della struttura organizzativa ed il secondo livello in capo al RPCT.

Si riscontra poi un tendenziale aumento del ricorso al monitoraggio articolato su due livelli all'aumentare della dimensione dell'ente in termini di dipendenti.

Tabella 3.14 | Caratteristiche del monitoraggio sull'attuazione del PTPCT nelle amministrazioni

D.1.1.1 Indicare le caratteristiche del sistema di monitoraggio sull'attuazione del PTPCT	sia di I livello che di II livello	solo del RPCT	sia di I livello che di II livello	solo del RPCT
Agenzia	8	10	44,4%	55,6%
Altra tipologia di amministrazione pubblica		4	0,0%	100,0%
Autorità Amministrativa Indipendente	1	2	33,3%	66,7%
Autorità di Sistema Portuale	7	3	70,0%	30,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	35	19	64,8%	35,2%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	7	5	58,3%	41,7%
Città Metropolitana (ex provincia)	6		100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	61	186	24,7%	75,3%
Comune sopra 15.000 abitanti	62	58	51,7%	48,3%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	46	115	28,6%	71,4%
Comunità Montana	4	8	33,3%	66,7%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	1	2	33,3%	66,7%
Ente Pubblico non Economico	16	39	29,1%	70,9%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	5	3	62,5%	37,5%
Ordine Professionale	44	193	18,6%	81,4%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	6	2	75,0%	25,0%
Provincia	14	5	73,7%	26,3%
Unione di Comuni	5	20	20,0%	80,0%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	10	10	50,0%	50,0%
Totale complessivo	388	684	33,1%	66,9%

Nel caso di monitoraggio strutturato su più livelli, ai fini del miglior svolgimento dello stesso, solo nel 22% dei casi è stato programmato un sistema di verifiche e controlli – da parte del RPCT – sulla veridicità delle informazioni rese in autovalutazione dalla struttura organizzativa. Sono state pertanto previste - in meno di un caso su 4 - misure di *audit* per reperire informazioni, evidenze e documenti.

Si attesta, invece, al 78% il dato di quelle amministrazioni che non hanno programmato a monte alcuna verifica con questa finalità.

A voler guardare i dati invece sotto il profilo dimensionale, si ricava una maggiore previsione a monte delle misure di *audit* nelle amministrazioni con più personale.

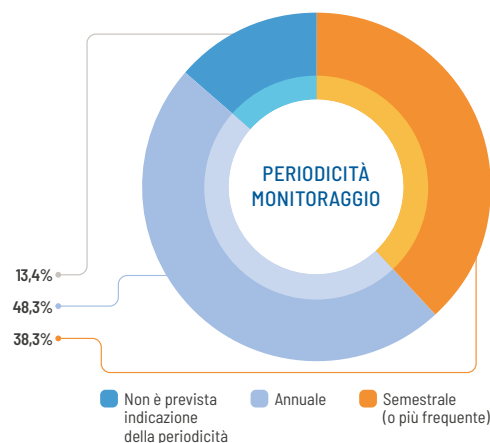
Tabella 3.15 | Programmazione di audit nelle amministrazioni

D.1.1.3 Con riferimento alle modalità di verifica, indicare se sono stati programmati (a monte) un numero definito di audit per l'anno in corso	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	6	12	33,3%	66,7%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	1	3	25,0%	75,0%
Autorità Amministrativa Indipendente	1	2	33,3%	66,7%
Autorità di Sistema Portuale	3	7	30,0%	70,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	25	29	46,3%	53,7%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	2	10	16,7%	83,3%
Città Metropolitana (ex provincia)	3	3	50,0%	50,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	21	226	8,5%	91,5%
Comune sopra 15.000 abitanti	50	70	41,7%	58,3%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	46	115	28,6%	71,4%
Comunità Montana	2	10	16,7%	83,3%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	1	2	33,3%	66,7%
Ente Pubblico non Economico	8	47	14,5%	85,5%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	2	6	25,0%	75,0%
Ordine Professionale	32	205	13,5%	86,5%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	3	5	37,5%	62,5%
Provincia	8	11	42,1%	57,9%
Unione di Comuni	4	21	16,0%	84,0%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	8	12	40,0%	60,0%
Totale complessivo	226	796	22,1%	77,9%

Quanto alla periodicità del monitoraggio, i risultati mostrano, coerentemente al principio guida della “gradualità”, che il 48% delle amministrazioni ha programmato un monitoraggio almeno annuale sull’attuazione del PTPCT; il 38% circa un monitoraggio semestrale o ancora più frequente, che garantisce certamente un eventuale intervento correttivo più tempestivo. Il 13% delle amministrazioni ha invece dichiarato di non aver indicato nel PTPCT la frequenza del monitoraggio.

Nell’ambito delle amministrazioni che hanno previsto una frequenza maggiore del monitoraggio rientrano: le Città Metropolitane (100%) e le Autorità di Sistema Portuale (70%).

Figura 3.16 | Periodicità del monitoraggio del PTPCT nelle Amministrazioni





Con riguardo ai Comuni, un monitoraggio con frequenza semestrale o più frequente si è riscontrato per lo più in quelli con popolazione superiore a 15.000 abitanti (60%), mentre le percentuali sono più basse nei piccoli Comuni.

Programmazione del monitoraggio sulle misure

Rispetto alle n. 1.154 amministrazioni che hanno completato l'inserimento dei dati sui PTPCT nella Piattaforma, n. 721 amministrazioni (62,5%) hanno pianificato il monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure. Il restante 37% non ha alcuna previsione in tal senso.

La distribuzione del dato di quelle amministrazioni che hanno programmato un sistema di monitoraggio si atte-

sta su percentuali piuttosto alte: tutti i Ministeri considerati e la Presidenza del Consiglio dei Ministri e il 90% delle Autorità di Sistema Portuale e delle Province.

Nei piccoli Comuni, quasi in un caso su due, il monitoraggio sulle misure non viene proprio predisposto.

Se si guarda poi al numero di personale impiegato in una amministrazione o ente, si può notare come al diminuire delle dimensioni organizzative diminuisce anche la percentuale del ricorso al monitoraggio. Viceversa, laddove l'amministrazione ha a disposizione più personale, maggiore è il ricorso al monitoraggio sull'attuazione e l'idoneità delle misure.

Tabella 3.17 | Monitoraggio sull'attuazione delle misure anticorruzione nelle amministrazioni

D.3 Indicare se è stato pianificato e/o previsto un sistema di monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure di prevenzione della corruzione*	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	14	6	70,0%	30,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	2	5	28,6%	71,4%
Autorità Amministrativa Indipendente	2	1	66,7%	33,3%
Autorità di Sistema Portuale	9	1	90,0%	10,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	47	11	81,0%	19,0%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	8	4	66,7%	33,3%
Città Metropolitana (ex provincia)	5	1	83,3%	16,7%
Comune fino a 5.000 abitanti	138	153	47,4%	52,6%
Comune sopra 15.000 abitanti	104	24	81,3%	18,8%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	105	72	59,3%	40,7%
Comunità Montana	4	9	30,8%	69,2%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	2	1	66,7%	33,3%
Ente Pubblico non Economico	39	26	60,0%	40,0%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8		100,0%	0,0%
Ordine Professionale	173	101	63,1%	36,9%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	8		100,0%	0,0%
Provincia	18	2	90,0%	10,0%
Unione di Comuni	18	11	62,1%	37,9%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	17	5	77,3%	22,7%
Totale complessivo	721	433	62,5%	37,5%

Nell'ambito della programmazione del monitoraggio sull'attuazione e sull'idoneità delle misure, risulta che circa metà delle amministrazioni ha individuato:

- ▶ i responsabili per ogni misura (53%);
- ▶ la periodicità del monitoraggio (46,3%);
- ▶ gli indicatori specifici di monitoraggio (40,6%).

Tali valori indicano, tuttavia, che in circa la metà delle amministrazioni considerate sono del tutto carenti elementi che consentirebbero di effettuare una verifica adeguata sull'attuazione delle misure programmate.

La previsione di queste informazioni nel piano di monitoraggio cresce all'aumentare del personale dell'ente.



Uso degli esiti del monitoraggio per la successiva programmazione

L'Autorità ha anche verificato se, degli esiti del monitoraggio svolto sulle misure, si è tenuto conto per la programmazione successiva. Il tener conto di tali esiti consente di evitare la duplicazione di misure o l'introduzione di misure eccessive, ridondanti o poco utili nella programmazione successiva.

Dal complesso delle risposte analizzate, emerge un quadro non del tutto chiaro.

Quasi la metà (il 49,4%) delle amministrazioni che ha dichiarato di aver pianificato il monitoraggio sulle misure (n. 721) ha inserito nel PTPCT le informazioni sugli esiti del monitoraggio svolto sull'attuazione e sull'idoneità delle misure. Si tratta per lo più di Giunte regionali o della Provincia Autonoma (87,5%), Città Metropolitane (80%), Province (77,8%).

Comunque, il 50,6% (in particolare 63,8% dei Comuni fino a 5.000 abitanti e il 61% delle unioni di Comuni) delle amministrazioni che hanno pianificato il monitoraggio sulle misure, non ha inserito gli esiti dello stesso nel PTPCT. La mancata previsione di tali informazioni nel PTPCT si riduce invece all'aumentare del personale.

La quasi totalità (il 97,7%) delle amministrazioni – sia grandi che piccole – che ha inserito nel PTPCT le informazioni circa gli esiti del monitoraggio svolto ha, poi, effettivamente utilizzato tali dati ai fini della programmazione

successiva. Rimangono, però, perplessità sul fatto che circa la metà delle amministrazioni considerate non ha considerato il monitoraggio e i suoi esiti per rimodulare al meglio la programmazione nell'anno successivo.

6.2.4 L'area di rischio dei contratti pubblici

L'area dei contratti pubblici rappresenta una delle aree a maggior rischio corruttivo e, in quanto tale, va adeguatamente presidiata con misure di prevenzione del rischio tarate sulle singole fasi della procedura di evidenza pubblica.

Per tali ragioni si è proceduto ad indagare con specifico riferimento a tale area la mappatura dei processi svolta e le misure programmate ed attuate dal totale delle n. 1.154 amministrazioni pubbliche considerate nell'analisi.

È emerso che in questa area di rischio oltre 1 amministrazione su 6 (17,9%) non ha mappato alcun processo.

Il "fenomeno" della mancanza completa di mappatura dei processi nell'area di rischio contratti risulta particolarmente rilevante per gli enti di piccole dimensioni (in particolare per gli Ordini Professionali). Rispetto ai Comuni si osserva come tale evenienza diventi sempre meno frequente all'aumentare della dimensione del Comune.

Appare opportuno segnalare, tuttavia, che vi sono: n. 2 enti appartenenti alla categoria Ministeri (25%), n. 1 Provincia (5%) e n. 5 Università (22,7%) per i quali non risulta mappata alcuna area contratti nel PTPCT.

Tabella 3.18 | Mappatura dei processi dell'area di rischio contratti pubblici nelle amministrazioni

Tipologia Amministrazione	Almeno 1 Area Contratti in PTPCT	Nessuna Area Contratti in PTPCT	% Almeno 1 Area Contratti in PTPCT	% Nessuna Area Contratti in PTPCT
Agenzia	20	0	100,0%	0,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	7	0	100,0%	0,0%
Autorità Amministrativa Indipendente	2	1	66,7%	33,3%
Autorità di Sistema Portuale	10	0	100,0%	0,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	50	8	86,2%	13,8%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	12	0	100,0%	0,0%
Città Metropolitana (ex provincia)	6	0	100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	249	42	85,6%	14,4%
Comune sopra 15.000 abitanti	124	4	96,9%	3,1%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	163	14	92,1%	7,9%
Comunità Montana	11	2	84,6%	15,4%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3	0	100,0%	0,0%
Ente Pubblico non Economico	58	7	89,2%	10,8%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8	0	100,0%	0,0%



Tipologia Amministrazione	Almeno 1 Area Contratti in PTPCT	Nessuna Area Contratti in PTPCT	% Almeno 1 Area Contratti in PTPCT	% Nessuna Area Contratti in PTPCT
Ordine Professionale	156	118	56,9%	43,1%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	6	2	75,0%	25,0%
Provincia	19	1	95,0%	5,0%
Unione di Comuni	26	3	89,7%	10,3%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	17	5	77,3%	22,7%
Totale complessivo	947	207	82,1%	17,9%

Per quanto concerne, poi, il numero totale delle misure specifiche individuate da tutte le amministrazioni considerate nell'area contratti va premesso che l'analisi ha riguardato le seguenti 6 fasi: programmazione, progettazione della gara, selezione del contraente, verifica dell'aggiudicazione e stipula del contratto, esecuzione e rendicontazione.

Rispetto alle citate fasi, quella più presidiata con misure di prevenzione della corruzione risulta essere la selezione del contraente. Per questa fase, rispetto al totale di n. 4.702 misure, il 34,4% sono misure di controllo, il 14,2% di regolamentazione, il 25,5% di trasparenza, il 6,7% di conflitto di interessi, il 4,6% di rotazione e il 4% di semplificazione.

L'alto numero di misure previste per la fase di selezione del contraente non è un dato che stupisce.

Meno prevedibile, invece, quello che riguarda la fase di esecuzione. Quest'ultima, infatti, è solitamente stata la fase più carente di misure. Diversamente dalle aspettative, la fase di esecuzione è la seconda fase per numero di misure subito dopo la selezione del contraente. Qui i dati mostrano come, su un totale di n. 2.328 misure, il 43,7% sono di controllo, il 21% di trasparenza, il 12,6% di regolamentazione, il 5,1% di conflitto di interesse ed il 2,1% di semplificazione, mentre le quote residuali si riferiscono a misure di minor rilievo.

L'indagine conferma in generale – a prescindere dalle fasi – una maggiore previsione di misure di controllo e trasparenza nelle amministrazioni con maggiore numero di dipendenti (sopra i 50 dipendenti in particolare).

6.2.5 Il coordinamento tra il PTPCT e gli altri strumenti di programmazione dell'ente

Un'ultima analisi ha, infine, avuto ad oggetto il coordinamento tra PTPCT e gli altri strumenti di programmazione dell'ente (es. Piano della *performance*, Documento unico di programmazione, Piano esecutivo di gestione), che rappresenta un aspetto cruciale sia per quelle amministrazioni/enti che continuano a fare il PTPCT che, soprattutto, per quelle per le quali è prevista la nuova programmazione integrata introdotta con il PIAO.

Solo il 65% delle n. 1.154 amministrazioni prese in considerazione ha realizzato tale coordinamento. In particolare, le amministrazioni più virtuose sono le Province, le Regioni e le Città Metropolitane.

Peraltro, tale livello di coordinamento tra PTPCT e gli altri strumenti di programmazione cresce in modo direttamente proporzionale all'aumentare del numero di dipendenti, passando dal 37% delle amministrazioni da 1 a 9 dipendenti al 92% circa di quelle con un numero di dipendenti da 50 a 499.

Tabella 3.19 | Correlazione tra il PTPCT e gli strumenti di programmazione nelle amministrazioni

E.3 Indicare se è stato realizzato il collegamento con gli strumenti di programmazione	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	18	2	90,0%	10,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	4	3	57,1%	42,9%
Autorità Amministrativa Indipendente	2	1	66,7%	33,3%
Autorità di Sistema Portuale	8	2	80,0%	20,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	50	8	86,2%	13,8%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	10	2	83,3%	16,7%
Città Metropolitana (ex provincia)	6		100,0%	0,0%
Comune fino a 5.000 abitanti	213	78	73,2%	26,8%
Comune sopra 15.000 abitanti	122	6	95,3%	4,7%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	149	28	84,2%	15,8%
Comunità Montana	10	3	76,9%	23,1%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3		100,0%	0,0%
Ente Pubblico non Economico	43	22	66,2%	33,8%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	8		100,0%	0,0%
Ordine Professionale	38	236	13,9%	86,1%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	6	2	75,0%	25,0%
Provincia	20		100,0%	0,0%
Unione di Comuni	24	5	82,8%	17,2%
Università o istituto di istruzione universitaria pubblico	18	4	81,8%	18,2%
Totale complessivo	752	402	62,5%	34,8%

La quasi totalità (92%) delle amministrazioni attua il coordinamento con il piano delle *performance* definendo nel proprio PTPCT i medesimi obiettivi strategici e operativi in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza già previsti come obiettivi nei documenti di programmazione della *performance*. Il dato percentuale è confermato anche se si considera la struttura organizzativa dell'amministrazione a livello di unità di personale.

6.2.6 Le valutazioni dei RPCT sull'attuazione del PTPCT e sull'idoneità della strategia di prevenzione

Ulteriore analisi svolta dall'Autorità ha avuto ad oggetto le autovalutazioni svolte dai RPCT delle n. 896 amministrazioni che hanno compilato i dati sulla piattaforma ANAC inserendo anche quelli sull'effettivo monitoraggio svolto sui Piani.

L'attenzione si è soffermata, in particolare, sulle schede di monitoraggio che prevedono che le amministrazioni diano diversi giudizi su:

- stato di attuazione del PTPCT;
- idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione;
- effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio, in termini di: consapevolezza del fenomeno corruttivo, capacità di scoprire fenomeni corruttivi e reputazione dell'ente.

Le valutazioni analizzate comprendono sia un giudizio sintetico che un testo libero con cui sono espresse le ragioni del giudizio dato, segnalati gli eventuali aspetti critici e motivato l'eventuale scostamento tra le misure previste dal PTPCT e quelle poi effettivamente attuate.

Il giudizio sintetico è stato valutato rispetto a tutte le n. 896 amministrazioni. Le ragioni del giudizio dato sono state invece analizzate in modo più dettagliato solo con riferimento a un sottoinsieme ristretto di rispondenti, costituito da n. 302 amministrazioni (pari al 33,7% dell'insieme complessivo) di diversa tipologia⁸⁶.

86 Si tratta di: Azienda/ente pubblico del settore sanitario (e assimilato), Città Metropolitane, Comuni sopra 15.000 abitanti, Comuni tra 5.000 e 15.000 abitanti, Consigli regionali o Consigli della Provincia autonoma, Giunte regionali o della Provincia autonoma, Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero, Università o istituti di istruzione universitaria pubblico.

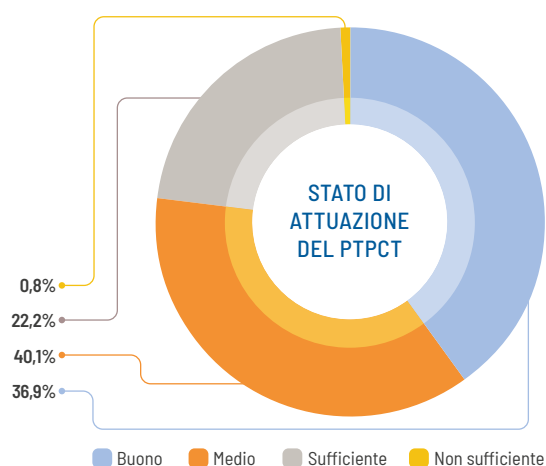


Stato di attuazione del PTPCT

Le valutazioni espresse dalle n. 896 amministrazioni restituiscono nell'insieme un giudizio positivo dei RPCT nei confronti del livello effettivo di attuazione del proprio Piano.

Se si sommano i giudizi "Buono" e "Medio", risulta, infatti, che più del 77% (n. 690) dell'insieme risulta soddisfatto, mentre solo lo 0,8% (7) delle amministrazioni ha dato un giudizio fortemente negativo.

Figura 3.20 | Valutazione sullo stato di attuazione del PTPCT nelle amministrazioni



Se si considera, poi, il sottoinsieme di n. 302 amministrazioni, delle quali, oltre a prendere atto dei giudizi, si sono analizzate anche le ragioni di tali giudizi, si evince che il 45% delle amministrazioni ha giudicato più che positivamente lo stato di attuazione del proprio PTPCT e delle relative misure.

Sono considerati fattori di successo:

- realizzazione di un monitoraggio periodico sull'attuazione e sull'adeguatezza delle misure previste nei PTPCT nonché sul complessivo funzionamento del processo di gestione del rischio. Ciò ha consentito di apportare tempestivamente eventuali modifiche necessarie alla programmazione (60%);

- maggiore partecipazione dei dirigenti e del personale alla strategia globale di prevenzione della corruzione e, in particolare, all'aggiornamento annuale delle mappe e degli indici di rischio, nonché a tutte le fasi di predisposizione e di attuazione delle misure anticorruzione (35%);
- integrazione dei sistemi di *risk management* con i sistemi di controllo interno alle amministrazioni. I controlli interni vengono spesso utilizzati per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei PTPCT (15%);
- coordinamento del PTPCT con il Piano della *performance* e con la definizione di obiettivi di *performance* individuale e organizzativa, utile per la verifica in termini di efficienza dell'organizzazione nel suo complesso - in un'ottica di integrazione e di coerenza tra tutti gli strumenti di programmazione dell'ente; infatti, il Piano della *performance* è la leva attraverso cui dare attuazione sostanziale anche alle misure del PTPCT (10%).

Sono state, invece, individuate come criticità:

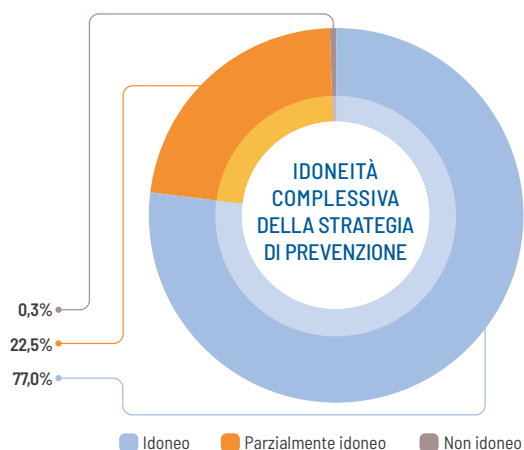
- limiti strutturali delle amministrazioni, quali la scarsità delle risorse economiche a disposizione o di personale in organico (circa il 50%);
- persistenza della concezione del PTPCT - e in particolare del processo di gestione del rischio - come insieme di adempimenti prevalentemente burocratici e/o formali, nonché la percezione dell'inutilità dei Piani;
- scarsa sostenibilità delle misure e non adeguata progettazione delle stesse, con conseguente eccessiva numerosità di quelle specifiche;
- impossibilità di attuare alcune misure come la rotazione ordinaria per strutturali carenze di organico ed assenza di professionalità idonee a ricoprire gli incarichi da ruotare.

Idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione

Le valutazioni espresse dalle n. 896 amministrazioni mostrano come nel 77% dei casi (n. 691) le amministrazioni ritengano idonea la strategia di prevenzione da esse messa in campo; solo il 22,5% (n. 202) reputa, invece, che il sistema sia parzialmente idoneo (n. 202); quasi nessuna lo considera non idoneo (n.3, pari all'0,3%).



Figura 3.21 | Valutazione sull'idoneità complessiva della strategia di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni



Se si guarda al sottoinsieme di n. 302 amministrazioni, la percentuale delle amministrazioni che hanno espresso soddisfazione sulla strategia di prevenzione della corruzione scende – seppur di poco – e si attesta al 72,5%. Il 27,2% reputa, invece, che il sistema sia parzialmente idoneo.

Sono valutati come fattori di successo:

- ▶ partecipazione di tutti i dipendenti al processo di gestione del rischio (25%);
- ▶ definizione di misure di prevenzione sostenibili rispetto al contesto specifico e alla dimensione dell'ente (20%);
- ▶ costante monitoraggio dell'adeguatezza delle misure (15%);
- ▶ integrazione fra ciclo di gestione della performance e ciclo di gestione del rischio corruttivo;
- ▶ attuazione del PTPCT come obiettivo di performance;
- ▶ digitalizzazione delle procedure da parte delle amministrazioni di dimensioni più grandi, dotate di maggiori risorse. Queste hanno valutato che digitalizzare l'attività di rilevazione e valutazione del rischio e quella di monitoraggio consente di standardizzare, rende trasparenti e tracciabili tutte le fasi della gestione del rischio ed è funzionale agli obiettivi di semplificazione e razionalizzazione dei processi.

Sono state, invece, segnalate come criticità:

- ▶ carenze organizzative e di personale, nonché assenza di una struttura di supporto da dedicare almeno in parte a sostenere l'attività del RPCT (45%);

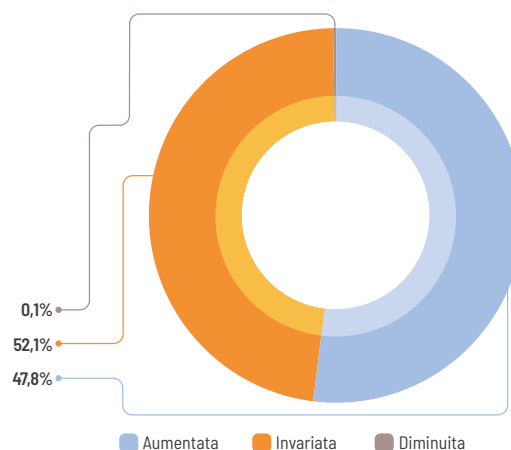
- ▶ negli enti di piccole dimensioni, complessità delle azioni necessarie alla realizzazione del PTPCT ritenute sproporzionate rispetto alle caratteristiche, alla struttura organizzativa e alle risorse umane a disposizione (20%);
- ▶ scarsa digitalizzazione.

6.2.7 Gli effetti dell'attuazione del processo di gestione del rischio

Consapevolezza del fenomeno corruttivo

Rispetto all'insieme di n. 896 amministrazioni, le valutazioni espresse dalle amministrazioni restituiscono nell'insieme un giudizio solo parzialmente positivo nei confronti dell'incidenza del processo di gestione del rischio sulla consapevolezza del fenomeno corruttivo. Infatti, solo il 55% circa delle amministrazioni (n. 497) dichiara aumentata la consapevolezza del fenomeno corruttivo a seguito della messa in atto del processo di gestione del rischio; il 44% circa (n. 398) ritiene che tale consapevolezza sia rimasta invariata.

Figura 3.22 | Effetti dell'attuazione in termini di consapevolezza del fenomeno corruttivo nelle amministrazioni



Dati parzialmente diversi si ricavano dall'analisi delle motivazioni dei giudizi espressi dal sottoinsieme delle n. 302 amministrazioni. In questo caso è il 61% delle amministrazioni, del sottoinsieme di riferimento, a ritenere che l'aver attuato il processo di gestione del rischio abbia accresciuto la consapevolezza nell'ente/amministrazione relativamente al fenomeno corruttivo. Il 39% circa ritiene invece che tale consapevolezza sia rimasta invariata.



Sono considerati fattori di successo:

- ▶ maggiore sensibilità del personale alle tematiche inerenti alla corruzione e conseguentemente accresciuta percezione dell'utilità dei Piani, che non sono più (solo) visti come un adempimento burocratico (60%);
- ▶ applicazione della metodologia qualitativa per l'individuazione del rischio corruttivo;
- ▶ programmazione di iniziative formative sui temi dell'anticorruzione per accrescere e diffondere la cultura della prevenzione del rischio corruttivo.

Sono considerati elementi di criticità ricorrenti nelle valutazioni:

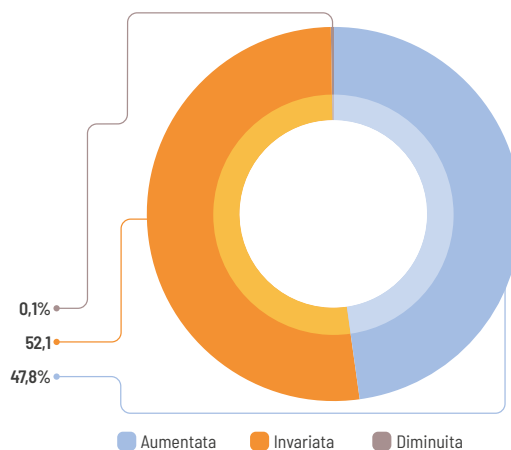
- ▶ predisposizione del Piano e adozione delle conseguenti misure percepite come un adempimento burocratico per il personale;
- ▶ scarsa partecipazione del personale alla strategia di gestione del rischio, vista come attività del solo RPCT;
- ▶ eccessiva complessità del sistema di prevenzione della corruzione e della normativa in materia.

Capacità di scoprire fenomeni corruttivi

Il 52% del totale di n. 896 amministrazioni (ovvero n. 467), ritiene che la capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente a seguito dell'attuazione del processo di gestione del rischio sia rimasta invariata. Il 48% circa delle amministrazioni (428) valuta che tale capacità sia aumentata.

È possibile ricavare le medesime valutazioni anche se si considera il sottoinsieme di riferimento delle n. 302 amministrazioni. Infatti, il 48% delle amministrazioni del sottoinsieme ritiene che l'aver attuato il processo di gestione del rischio abbia migliorato⁸⁷ la propria capacità di scoprire fenomeni corruttivi all'interno dell'ente. Anche in questo caso, il 52% ritiene invece che tale capacità sia rimasta invariata.

Figura 3.23 | Effetti in termini di capacità di scoprire fenomeni corruttivi nelle amministrazioni



Sono considerati fattori di successo:

- ▶ aumento dei canali di segnalazione di irregolarità o illeciti che l'amministrazione riceve (quale quello del *whistleblowing*), e innalzamento dell'attenzione o della soglia di allerta a seguito di indagini per corruzione avviate dalle autorità giudiziarie;
- ▶ iniziative di formazione del personale che hanno consentito di incrementare le capacità di far emergere situazioni di rischio corruttivo al personale delle amministrazioni;
- ▶ collaborazione tra le diverse strutture dell'ente ai fini anticorruzione.

Sono elementi di criticità, ricorrenti nelle valutazioni:

- ▶ difficoltà ad effettuare i controlli e/o ad adottare efficacemente le misure a causa di vincoli finanziari;
- ▶ carenze organizzative dovute al sottodimensionamento della struttura;
- ▶ emergenza sanitaria da Covid-19.

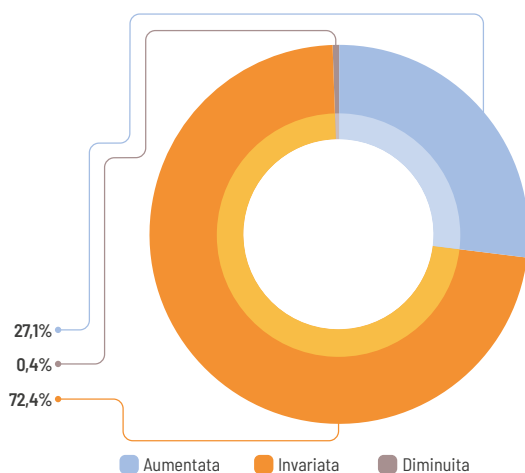
⁸⁷ Le valutazioni espresse appaiono, comunque, in linea con la *ratio* del processo di gestione del rischio, come delineato dalla normativa e chiarito dall'Autorità nel PNA. Lo scopo, infatti, delle attività di *risk management* ai sensi della legge n. 190/2012, in conformità a quanto previsto nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione del 2003, è quello di prevenire ed evitare fenomeni di corruzione o di cattiva amministrazione - attraverso idonei presidi individuati dal legislatore. Solo alcune misure, come il *whistleblowing*, sono più specificamente indirizzate a far emergere fenomeni corruttivi anche già verificati. Il risultato sopra riportato appare, dunque, coerente con la finalità di prevenzione della corruzione connessa all'adozione e attuazione dei PTPCT e può essere letto in termini positivi.



Reputazione dell'ente

Il 72% delle n. 896 amministrazioni rispondenti (n. 649) ha ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente, non avendovi inciso né in senso positivo né in senso negativo. Il 27% delle amministrazioni (n. 243) ha valutato, invece, che la propria reputazione sia stata accresciuta. Solo n. 4 amministrazioni (0,4%) hanno, infine, ritenuto che la messa in atto del processo di gestione del rischio abbia addirittura pregiudicato l'aspetto reputazionale.

Figura 3.24 | Effetti in termini di reputazione dell'ente nelle amministrazioni



I dati non sono molto difforni anche se si guarda alle n. 302 amministrazioni del sottoinsieme di riferimento, ove il 73% ritiene che la messa in atto del processo di gestione del rischio corruttivo non abbia sortito alcun effetto sulla reputazione dell'ente - né in senso positivo né in senso negativo.

Solo il 25,5% ha valutato invece che la propria reputazione sia stata accresciuta in seguito all'attuazione del processo di gestione del rischio corruttivo.

Sono considerati fattori di successo:

- ▶ giudizi positivi degli *stakeholders*;
- ▶ assenza di denunce e/o rilievi;
- ▶ digitalizzazione dei processi e istituzione di *network* tra amministrazioni per scambio di buone pratiche anticorruzione.

Sono elementi di criticità, ricorrenti nelle valutazioni:

- ▶ scarsa cultura della legalità e della prevenzione della corruzione;
- ▶ coinvolgimento dell'ente/amministrazione e/o del suo personale in vicende giudiziarie all'attenzione della magistratura.

6.2.8 Il RPCT e la struttura di supporto nelle pubbliche amministrazioni e negli enti di diritto privato

Con riferimento alla figura del RPCT, si è voluto verificare le informazioni in merito ai criteri di scelta adottati, nonché alla posizione e al supporto ad esso garantito all'interno dell'organizzazione. Ciò al fine di poter meglio orientare le amministrazioni e gli enti nel conferimento di tale incarico.

L'analisi ha riguardato, in particolare, le informazioni relative a n. 898 RPCT di n. 1.154 amministrazioni pubbliche e n. 290 RPCT di n. 294 società enti diritto privato ed enti ad esse assimilati, tenuti all'applicazione della legge n. 190/2012, che si sono registrati nella Piattaforma ANAC. La parziale difformità del numero di RPCT rispetto al numero di amministrazioni e di enti si spiega con il fatto che - rispettivamente nel 28% e nel 2% dei casi - il RPCT svolge il proprio incarico in più di un'amministrazione (si tratta quasi sempre, 95%, di enti locali) o di un ente di diritto privato o assimilato.

Amministrazioni pubbliche

In merito ai RPCT nelle amministrazioni pubbliche, l'indagine ha evidenziato i seguenti risultati.

La gran parte dei Responsabili riveste l'incarico sia di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione sia di Responsabile della Trasparenza. In n. 31 amministrazioni (2,7%) il RPCT non risulta essere Responsabile della Trasparenza (in particolar modo in due Ministeri).

Il ruolo di RPCT è svolto, in prevalenza, da soggetti che rivestono la qualifica di dirigente/direttore generale. Negli enti locali, l'incarico di Responsabile è per lo più affidato al Segretario comunale e negli Ordini Professionali ad un Consigliere dell'ordine. Tali risultati sono, quindi, in linea con il dato normativo e le indicazioni dell'Autorità.

Sotto il profilo della formazione, la prevalenza di soggetti che svolgono l'incarico di RPCT ha una laurea e una formazione per lo più giuridica (circa il 41% ha una laurea in tale settore). Rilevante anche il dato secondo cui il 63,5% dei RPCT laureati ha approfondito il proprio percorso di studi e formazione dopo la laurea.



Tabella 3.25 | Livello e tipologia di istruzione dei RPCT

Titolo di studio	Numero RPCT	
Laurea in scienze matematiche, fisiche e naturali, informatica o altre discipline scientifiche	22	2,45%
Laurea in materie politologiche / sociologiche	45	5,01%
Laurea in materie ingegneristiche / architettoniche	73	8,13%
Laurea in materie giurudiche	373	41,54%
Laurea in materie economico / gestionali	89	9,91%
Laurea in discipline umanistiche e artistiche	16	1,78%
Laurea in discipline psicosociali	8	0,89%
Laurea in discipline medico / sanitarie	62	6,90%
Laurea in discipline agrarie, forestali o veterinaria	31	3,45%
Altro	110	12,25%
Diploma Scuola Superiore	69	7,68%
Totale	898	100,0%

La maggior parte dei RPCT non ha acquisito esperienza nei seguenti settori: misurazione e valutazione delle performance (42,08%) e risk management (68,60 %). A tale ultimo riguardo, appare, quindi, del tutto evidente la necessità di implementare la formazione dei RPCT in tali

materie, vista l'importanza di conoscere il processo di gestione del rischio per la predisposizione dei PTPCT. La maggior parte dei RPCT ha, invece, una consolidata esperienza nel settore della trasparenza: il 47% ha dichiarato di avere approfondito la tematica da 6 a 10 anni.

Tabella 3.26 | Livello e tipologia di esperienza in settori ritenuti rilevanti per la predisposizione dei PTPCT

Ambito	Nessuna esperienza	Da 1 a 5 anni	Da 6 a 10 anni	Più di 10 anni
Contratti pubblici	32,25%	18,01%	12,26%	34,48%
Misurazione e valutazione delle performance	42,08%	17,38%	17,04%	23,51%
Programmazione e controllo	26,97%	20,22%	26,40%	26,40%
Risk Management	68,60%	16,28%	14,34%	0,78%
Trasparenza	4,52%	44,72%	47,74%	3,02%

Quanto alla durata dell'incarico, nell'80% dei casi i soggetti svolgono il ruolo di RPCT da non più di 5 anni (il 19% ricopre l'incarico da un anno solo). Colpisce il fatto che tale risultato non riguardi solo le amministrazioni di minori dimensioni come unioni di Comuni, Ordini Professionali e piccoli Comuni, ma anche quelle più articolate quali Ministeri, Province e Giunte regionali.

Tabella 3.27 | Durata dell'incarico di RPCT

Anni da RPCT	Numero RPCT	
0	123	13,70%
1	171	19,04%
2	119	13,25%
3	134	14,92%
4	110	12,25%
5	67	7,46%
6	43	4,79%
7	38	4,23%
8	93	10,36%
Totale	898	100,00%



Il RPCT, nella maggior parte delle amministrazioni di grandi dimensioni, risulta coadiuvato, nello svolgimento delle sue funzioni, da una struttura organizzativa di supporto del RPCT; mentre negli enti di piccole dimensioni (Comuni fino a 5.000 abitanti, unioni di Comuni e Comunità Montane, Ordini Professionali) vi è la tendenza a non prevedere alcuna struttura di supporto.

Anche guardando alla distribuzione dei dati in base al numero dei dipendenti coinvolti, si riscontra una proporzionalità diretta tra l'aumento della struttura organizzativa di un'amministrazione e l'aumento della presenza di una struttura di supporto del RPCT. Un dato è esemplificativo di questo *trend*: si passa dal 55,3% negli enti con più di n. 50 dipendenti al 32% in quelli da n. 49 a n. 20 fino ad arrivare a circa il 18% negli enti con meno di n. 20 dipendenti.

Tabella 3.28 | Presenza della struttura organizzativa di supporto del RPCT per dimensione dell'amministrazione

C.2 Indicare se il RPCT è stato dotato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di una struttura organizzativa di supporto*	SI	NO	SI%	NO%
0	9	53	14,5%	85,5%
da 1 a 9	73	326	18,3%	81,7%
da 10 a 19	25	130	16,1%	83,9%
da 20 a 49	66	138	32,4%	67,6%
da 50 a 499	130	105	55,3%	44,7%
maggiore di 499	79	20	79,8%	20,2%
Totale complessivo	382	772	33,1%	66,9%

Nella quasi totalità delle amministrazioni con articolazioni territoriali (ad esempio in tutti i Consigli regionali o Consigli della Provincia autonoma, nell'87% delle Giunte regio-

nali o Giunte della Provincia autonoma e nel 75% della Presidenza del Consiglio dei Ministri o dei Ministeri) è prevista la figura di referenti con funzioni di ausilio al RPCT.

Tabella 3.29 | Presenza di referenti con funzioni di ausilio al RPCT per tipologia di amministrazione

C.6 Indicare se è prevista la figura dei Referenti*	SI	NO	SI%	NO%
Agenzia	14	6	70,0%	30,0%
Altra tipologia di amministrazione pubblica	2	5	28,6%	71,4%
Autorità Amministrativa Indipendente	2	1	66,7%	33,3%
Autorità di Sistema Portuale	8	2	80,0%	20,0%
Azienda/Ente pubblico del Settore Sanitario (e assimilato)	30	28	51,7%	48,3%
Camera di commercio, industria, artigianato o agricoltura o unione regionale	4	8	33,3%	66,7%
Città Metropolitana (ex provincia)	4	2	66,7%	33,3%
Comune fino a 5.000 abitanti	88	203	30,2%	69,8%
Comune sopra 15.000 abitanti	81	47	63,3%	36,7%
Comune tra 5.000 e 15.000 abitanti	66	111	37,3%	62,7%
Comunità Montana	3	10	23,1%	76,9%
Consiglio Regionale o Consiglio della Provincia Autonoma	3		100,0%	0,0%
Ente Pubblico non Economico	21	44	32,3%	67,7%
Giunta Regionale o Giunta della Provincia Autonoma	7	1	87,5%	12,5%
Ordine Professionale	18	256	6,6%	93,4%
Presidenza del Consiglio dei Ministri o Ministero	6	2	75,0%	25,0%
Provincia	18	2	90,0%	10,0%
Unioni di Comuni	10	19	34,5%	65,5%
Univeristà o istituto di istruzione universitaria pubblico	12	10	54,5%	45,5%
Totale complessivo	397	757	34,4%	65,6%



I referenti sono nominati nella maggior parte delle amministrazioni con più personale (57% in quelle da 50 a 499 unità e più dell'80% in quelle con più 500 unità). L'individuazione dei referenti risulta prevista con percentuali più

basse negli enti di piccole dimensioni o con pochi dipendenti (ad esempio 6,6% negli Ordini Professionali; 23% nelle Comunità Montane e 30% nei Comuni fino a 5.000 abitanti).

Tabella 3.30 | Presenza di referenti con funzioni di ausilio al RPCT per dimensione dell'amministrazione

C.6 Indicare se è prevista la figura dei Referenti*	SI	NO	SI%	NO%
0	3	59	4,8%	95,2%
da 1 a 9	59	340	14,8%	85,2%
da 10 a 19	42	113	27,1%	72,9%
da 20 a 49	77	127	37,7%	62,3%
da 50 a 499	134	101	57,0%	43,0%
maggiore di 499	82	17	82,8%	17,2%
Totale complessivo	397	757	34,4%	65,6%

Società/enti di diritto privato ed enti assimilati

Con riferimento ai RPCT nelle società/enti diritto privato ed enti assimilati, l'indagine ha evidenziato i seguenti risultati.

La gran parte dei Responsabili riveste sia l'incarico di Responsabile per la Prevenzione della Corruzione che quello di Responsabile della Trasparenza. Sono solo 5 gli enti/ società in cui il RPCT non svolge anche le funzioni di Responsabile della Trasparenza.

Il ruolo di RPCT è svolto in prevalenza da soggetti che rivestono la qualifica di dirigente/direttore generale. Eccezioni si riscontrano nelle società a controllo pubblico, ove l'incarico di RPCT è svolto in prevalenza da soggetti che rivestono all'interno della società la posizione di quadro. Ciò si è evinto in particolare nelle società di grandi dimensioni, con un numero di dipendenti tra n. 50 e n. 499.

Sotto il profilo della formazione, così come per le pubbliche amministrazioni, la maggior parte dei RPCT nelle società e negli enti di diritto privato ha una laurea, in particolare nel settore giuridico. Il 60,3% dei RPCT ha anche un titolo di studio successivo alla laurea.

Tabella 3.31 | Livello e tipologia di istruzione dei RPCT

Titolo di studio	Numero RPCT	
Diploma Scuola Superiore	53	19,63%
Altro	7	2,59%
Laurea in discipline agrarie, forestali o veterinaria	2	0,74%
Laurea in discipline medico / sanitarie	10	3,70%
Laurea in discipline psicosociali	4	1,48%
Laurea in discipline umanistiche e artistiche	12	4,44%
Laurea in materie economico / gestionali	60	22,22%
Laurea in materie giurudiche	62	22,96%
Laurea in materie ingegneristiche / architettoniche	33	12,22%
Laurea in materie politologiche / sociologiche	15	5,56%
Laurea in scienze matematiche, fisiche e naturali, informatica o altre discipline scientifiche	12	4,44%
Totale complessivo	270	100,00%



La maggior parte dei Responsabili di tali enti - analogamente alle pubbliche amministrazioni - non ha acquisito esperienza soprattutto nel settore del *risk management* (53,74%) e in quello della misurazione e valutazione del-

la *performance* (56,80%). Il settore dove risulta una maggiore esperienza (fino a 5 anni) è quello della trasparenza (50,68%).

Tabella 3.32 | Livello e tipologia di esperienza in settori ritenuti rilevanti per la predisposizione dei PTPCT

Campo/Materia	NO	Si, da 1 a 5 anni	Si, da 6 a 10 anni	Si, da più di 10 anni
Contratti pubblici	36,39%	29,25%	11,90%	22,45%
Misurazione e valutazione delle performance	56,80%	18,37%	12,93%	11,90%
Programmazione e controllo	40,48%	21,09%	15,31%	23,13%
Risk Management	53,74%	24,49%	11,90%	9,86%
Trasparenza	22,11%	50,68%	22,11%	5,10%

Quanto alla durata dell'incarico, nel 61,22% dei casi i soggetti svolgono il ruolo di RPCT da non più di 5 anni (il 18% ricopre l'incarico da due anni).

In n. 6 casi su n. 10, il RPCT non risulta coadiuvato nello svolgimento delle sue funzioni da una struttura organizzativa di supporto. La nomina della struttura di supporto nei n. 4 casi su n. 10 in cui è prevista è correlata alle dimensioni dell'ente. In questi casi, si passa infatti dal 27% degli enti con dipendenti da 1 a 9 in cui è prevista al 47,4% negli enti con dipendenti da 50 a 499, fino ad arrivare all'81,3% negli enti con dipendenti superiori a n. 499.

Nel settore degli enti/società pubbliche, più dei 2/3 degli enti esaminati non ha provveduto alla nomina di referenti.

Tabella 3.33 | Durata dell'incarico di RPCT

Esperienza	Numero	%
0	19	6,46%
1	40	13,61%
2	53	18,03%
3	39	13,27%
4	29	9,86%
5	33	11,22%
6	39	13,27%
7	23	7,82%
>=8	19	6,46%
Totale	294	100,00%

Tabella 3.34 | Presenza della struttura organizzativa di supporto del RPCT per dimensione dell'ente

C.2 Indicare se il RPCT è stato dotato dall'organo di indirizzo politico-amministrativo di una struttura organizzativa di supporto*	SI	NO	SI%	NO%
0	1	2	33,3%	66,7%
da 1 a 9	13	34	27,7%	72,3%
da 10 a 19	13	25	34,2%	65,8%
da 20 a 49	38	74	33,9%	66,1%
da 50 a 499	37	41	47,4%	52,6%
maggiore di 499	13	3	81,3%	18,8%
Totale complessivo	115	179	39,1%	60,9%



Tabella 3.35 | Presenza di referenti con funzioni di ausilio al RPCT per tipologia di ente

C.5 Indicare se è prevista la figura dei Referenti*	SI	NO	SI%	NO%
Ente di diritto privato ai sensi dell'art. 2 bis, comma 2, lett.c), del D.lgs. n. 33/2013	7	18	28,0%	72,0%
Ente pubblico economico ai sensi dell'art. 2 bis, comma 2, lett. a), del D.lgs. n. 33/2013	25	52	32,5%	67,5%
Società in controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 bis, comma 2, lett. b), del D.lgs. n. 33/2013	56	136	29,2%	70,8%
Totale complessivo	88	206	29,9%	70,1%

Tabella 3.36 | Presenza di referenti con funzioni di ausilio al RPCT per dimensioni dell'ente

C.5 Indicare se è prevista la figura dei Referenti*	SI	NO	SI%	NO%
0	1	2	33,3%	66,7%
da 1 a 9	9	38	19,1%	80,9%
da 10 a 19	5	33	13,2%	86,8%
da 20 a 49	30	82	26,8%	73,2%
da 50 a 499	34	44	43,6%	56,4%
maggiore di 499	9	7	56,3%	43,8%
Totale complessivo	88	206	29,9%	70,1%

7. LA MISURAZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE

7.1 Il portale ANAC sulla misurazione dei rischi di corruzione

Il 21 luglio 2022 l'Autorità ha presentato al pubblico una sezione del proprio sito web istituzionale denominata "Misura la corruzione", con cui è stato messo a disposizione della collettività un insieme di indicatori scientifici potenzialmente in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio (si veda <https://www.anticorruzione.it/il-progetto>, cui si rinvia per dettagli).

Il portale è stato realizzato nell'ambito del progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza", finanziato dal Programma Operativo Nazionale "Governance e Capacità istituzionale 2014-2020".

L'iniziativa migliora la disponibilità e l'utilizzo di dati e indicatori territoriali sul rischio di corruzione rispetto a quelli fino a questo momento disponibili, basati per lo più sulla percezione del fenomeno - che non sempre restituisce un dato corretto degli eventi corruttivi verificatisi - e comunque calcolati sulla base di livelli di aggregazione troppo elevati per una corretta identificazione dei rischi effettivi e per la conseguente implementazione delle misure atte al loro superamento.

Sono stati quindi elaborati una serie di indicatori che consentono di quantificare il rischio che si verifichino eventi corruttivi a livello territoriale, sulla base delle informazioni contenute in varie banche dati.

I 70 indicatori calcolati e mostrati nel portale sono divisi in tre cruscotti: contesto, appalti, comunali.

Indicatori di contesto

Gli indicatori di contesto forniscono un'idea del complesso contesto sociale ed economico del territorio in cui è più o meno probabile che si manifesti un rischio di corruzione.

In particolare, sono stati presi in considerazione diciotto indicatori su base provinciale, raccolti in quattro domini tematici (istruzione, economia, capitale sociale e criminalità). A completamento del quadro sono stati considerati ulteriori venticinque indicatori di contesto non raccolti in domini.

Sulla base di una metodologia impiegata già da molti anni per la misurazione di fenomeni multidimensionali, ciascun dominio tematico è sintetizzato da un indice composito, in modo da renderne più semplice la lettura, la cui complessità discende dalle numerose dimensioni considerate.



I quattro indicatori compositi tematici sono a loro volta sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice composito che fornisce, quindi, una misura sintetica altamente informativa su alcune caratteristiche del fenomeno nel suo insieme.

Di seguito le mappe riferite all'anno 2017, relative agli indicatori compositi per ciascun dominio, nonché all'indicatore "composito dei compositi", che sintetizza il rischio globale di corruzione a livello provinciale.

Figura 3.37 | Composito Istruzione

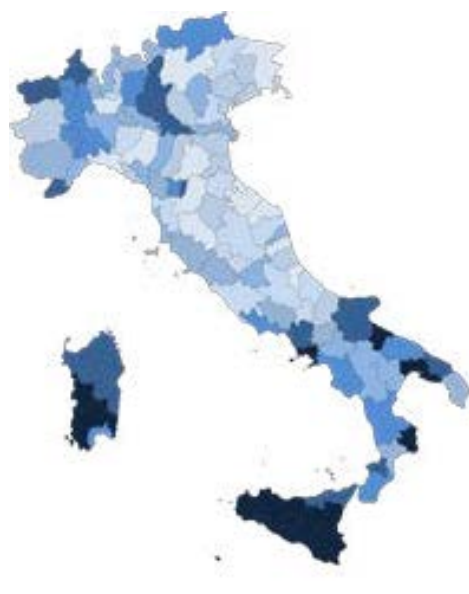


Figura 3.38 | Composito Economia



Figura 3.39 | Composito Capitale Sociale

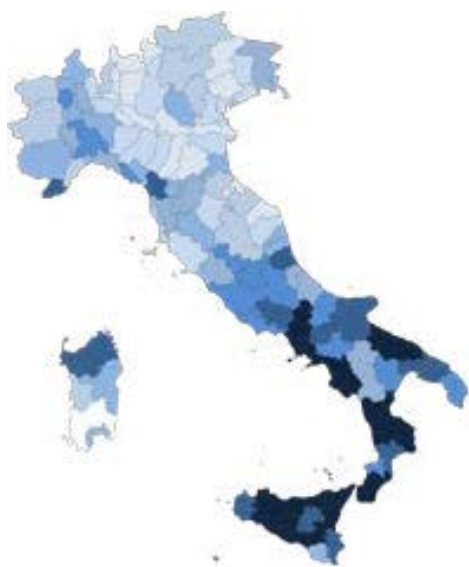


Figura 3.40 | Composito Criminalità

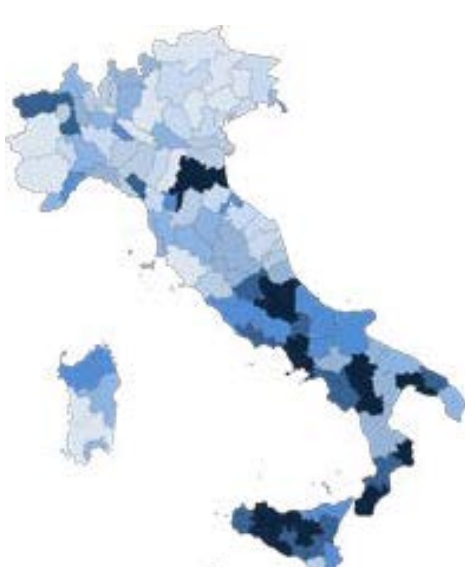
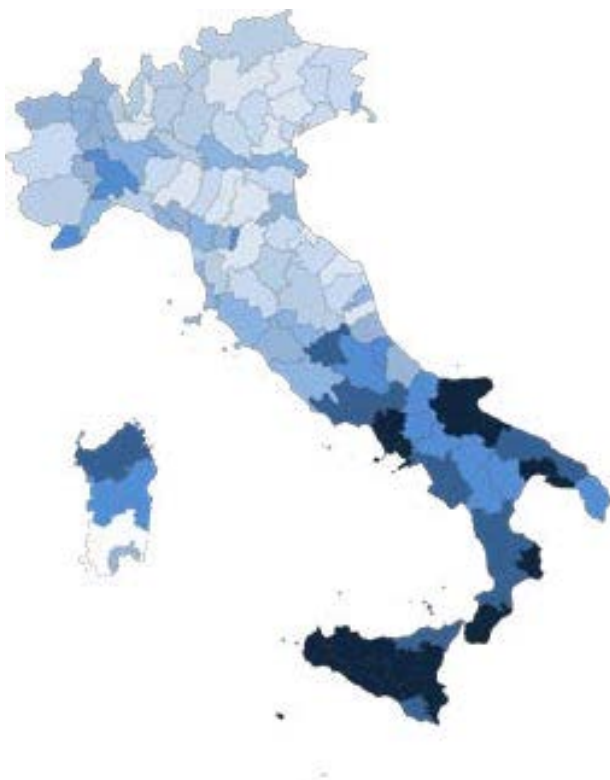




Figura 3.41 | Composito dei Compositi



Indicatori appalti

Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti si basano sui dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), che rappresenta la principale fonte informativa sugli appalti pubblici.

Si tratta di diciassette indicatori calcolati a livello provinciale e suddivisi per oggetto (lavori, servizi, forniture), settore (ordinario e speciale) e anno di pubblicazione del bando di gara.

Per ognuno degli indicatori selezionati viene inoltre attivata una *red flag* in una determinata provincia se il suo valore supera una determinata percentuale delle province con valore meno rischioso, che può essere liberamente scelta dall'utente in base al rischio che si vuole evidenziare e può variare da 0,75 a 0,99. In altri termini, impostando ad esempio il valore a 0,87 si attiveranno le *red flags* per il 13% delle province con il valore più rischioso.

Il cruscotto permette anche di calcolare un indicatore di sintesi, che misura il rischio di corruzione secondo diverse soglie di rischio, ottenuto condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori. Questa procedura permette il confronto uniforme tra più indicatori calcolati con diverse scale ed unità di misura mediante l'attivazione e poi l'aggregazione delle cosiddette *red flags*.

Di seguito, a livello esemplificativo, le mappe relative ad alcuni indicatori: l'indicatore offerta singola, ossia la proporzione di procedure per le quali è stata presentata una sola offerta, una condizione ad elevato rischio di corruzione; le *red flags* con soglia 0,75 relativamente sempre all'indicatore offerta singola; le *red flags* con soglia 0,75 relativamente a 5 indicatori esplicativi della riduzione dello spazio concorrenziale, considerati congiuntamente (l'offerta singola, la proporzione di offerte escluse, l'esclusione di tutte le offerte tranne una, la proporzione di offerte escluse in procedure con tutte le offerte tranne una, la proporzione di contratti aggiudicati alla stessa impresa); ed infine le *red flags* calcolate sempre a 0,75 per tutti i 17 indicatori relativi agli appalti.

Indicatori comunali

Gli indicatori di rischio a livello comunale raggruppano possibili variabili o indicatori significativamente associati al verificarsi di episodi di corruzione a livello di singola amministrazione.

Si tratta di cinque indicatori riferiti ai n. 745 Comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti. Tali indicatori derivano dall'analisi delle relazioni esistenti tra indicatori potenzialmente collegabili a fenomeni corruttivi ed episodi di corruzione verificatisi a livello di singola amministrazione, reperiti dalle schede delle relazioni dei RPCT. A livello esemplificativo, di seguito si mostra la mappa di un indicatore che rileva la frequenza dei casi di corruzione nei Comuni limitrofi appartenenti alla stessa Provincia, con riferimento all'anno 2019. La teoria di riferimento è quella del c.d. *contagion-effect* secondo la quale un dato fenomeno sociale si diffonde in maniera epidemica in un certo contesto spaziale.



Figura 3.42 | Indicatore offerta singola

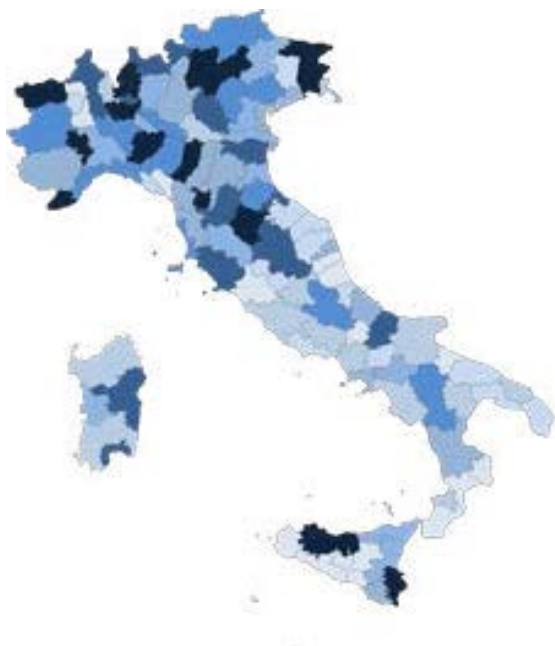


Figura 3.43 | Soglia 0,75 per indicatore offerta singola



Figura 3.44 | Soglia 0,75 per 5 indicatori riduzione concorrenza

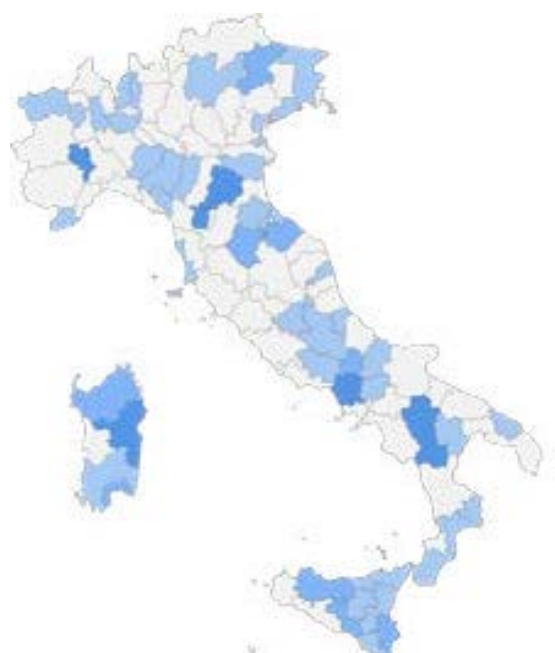


Figura 3.45 | Soglia 0,75 per tutti gli indicatori appalti





Figura 3.46 | Rischio di contagio



7.2 Gli obiettivi del progetto

Con tale progetto si vuole fornire ai portatori di interesse, *in primis* i cittadini, un patrimonio di conoscenze rappresentato dal bene pubblico dei dati in possesso di diverse amministrazioni, sistematizzati e resi fruibili attraverso chiavi di lettura e interpretazione, al fine di consentire una migliore comprensione delle dinamiche della corruzione e dei fenomeni correlati.

La sezione del portale *"Misura la corruzione"* comprende anche un *"Centro di documentazione"*, che ha la funzione di raccogliere approfondimenti, report, analisi e studi sui temi della misurazione, prevenzione e contrasto della corruzione (<https://www.anticorruzione.it/studi-e-documenti-utili>). Alcuni documenti sono già stati pubblicati, mentre altri lo saranno via via nel tempo, anche con lo scopo di tenere alta l'attenzione e sollecitare il dibattito scientifico e civile sul tema.

L'iniziativa ha promosso anche la pubblicazione di una raccolta di riferimenti bibliografici articolata per ambiti tematici dedicati ai temi della corruzione, anche questa suscettibile di aggiornamenti e ampliamenti futuri (<https://www.anticorruzione.it/riferimenti-letteratura>).

L'ottica nell'ambito della quale si è sviluppato il progetto è quella dell'importanza della coscienza collettiva del grave danno sociale che deriva dalla corruzione, la cui prevenzione e repressione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per la riduzione del fenomeno, laddove la leva più efficace nel lungo periodo è quella della crescita del "capitale sociale".

In tale ottica è stata data particolare importanza alla comunicazione e disseminazione dei risultati del progetto, anche tramite la realizzazione di prodotti audiovisivi e l'organizzazione di webinar (si veda la play list "Misurare la corruzione" https://www.youtube.com/watch?v=6ta-xXd4gDg&list=PLpWidFH7Mojl3R_yQxPIK3zyRcM-OQ-M&index=1, nonché la pagina del portale dedicata agli eventi <https://www.anticorruzione.it/eventi>).

7.3 L'approfondimento sul conflitto di interessi

Nell'ambito del progetto è stata inoltre sviluppata una metodologia sperimentale per l'identificazione degli interessi economici e dei legami significativi delle persone fisiche che operano per conto della pubblica amministrazione, con particolare riferimento alla figura del RPCT, volta alla qualificazione di situazioni di rischio in termini di potenziali conflitti di interessi.

Ciò in quanto il conflitto di interessi, pur essendo un fenomeno concettualmente diverso dalla corruzione, possiede dei significativi punti di contatto con quest'ultima, analogamente ad altri fenomeni "patologici" (ad esempio la frode, la collusione/turbativa d'asta nelle gare pubbliche, il riciclaggio, l'infiltrazione della criminalità organizzata, ecc.).

Infatti, il Regolamento UE 241 del 12 febbraio 2021, che ha istituito il dispositivo per il PNRR, prevede che ciascuno Stato che desideri ricevere sostegno dovrà porre in essere un sistema interno di controlli effettivo ed efficiente, tale da evitare, individuare e correggere frodi, corruzione e conflitti di interessi.

Metodologia

La metodologia è stata sviluppata e testata su un campione di n. 4.783 RPCT che operano presso n. 6.281 amministrazioni italiane.

Per l'identificazione e qualificazione degli interessi economici e dei legami significativi sono stati utilizzati dati di natura societaria, catastale e familiare. I dati relativi ai legami familiari sono stati simulati in quanto al momento non accessibili dall'Anagrafe della popolazione residente.

Nello sviluppo della metodologia sono stati presi in considerazione e analizzati anche i collegamenti tra gli individui con incarichi amministrativi rilevanti e le persone politicamente esposte (PEP) e/o gli amministratori locali (PIL), nonché tra i primi e i soggetti con precedenti giudiziari negativi e/o le entità designate in liste sanzionatorie.

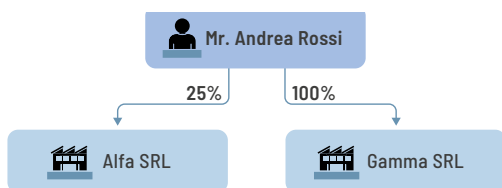
Tra gli interessi economici ricostruiti si identificano quelli che appaiono potenzialmente conflittuali con l'interesse primario che l'individuo persegue presso l'amministrazione in cui opera. La metodologia si compone di regole di qualificazione automatica di conflittualità, definite in ragione dell'attività svolta dall'amministrazione e del ruolo esercitato dal dipendente.

Ricostruzione degli interessi economici e dei legami significativi

Le attività di ricostruzione degli interessi economici e dei legami significativi degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interesse prevedono la mappatura di:

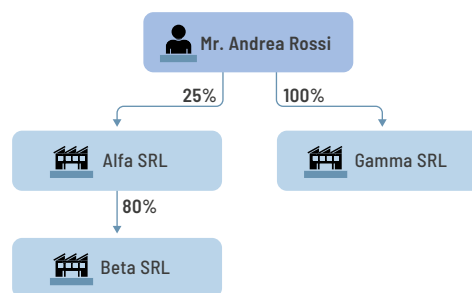
1. legami diretti e/o ruoli rilevanti in aziende: ricostruzione e rappresentazione degli interessi economici diretti – intesi come partecipazioni dirette o attività di direzione o controllo in imprese italiane o straniere – degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interesse.

Figura 3.47 | Mappatura dei legami diretti o ruoli rilevanti in aziende



2. legami indiretti in aziende: ricostruzione e rappresentazione degli interessi economici indiretti – intesi come partecipazioni delle imprese in cui gli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto detengono ruoli diretti (identificate al punto 1).

Figura 3.48 | Mappatura dei legami indiretti in aziende



3. legami societari con persone fisiche: ricostruzione dei legami di natura societaria con persone fisiche che derivano dal congiunto esercizio di ruoli di amministrazione, controllo o azionariato presso una stessa impresa (identificate ai punti 1 e 2). Per gli individui così identificati si mappano i legami diretti e indiretti in imprese italiane o straniere.

Figura 3.49 | Mappatura dei legami societari con persone fisiche

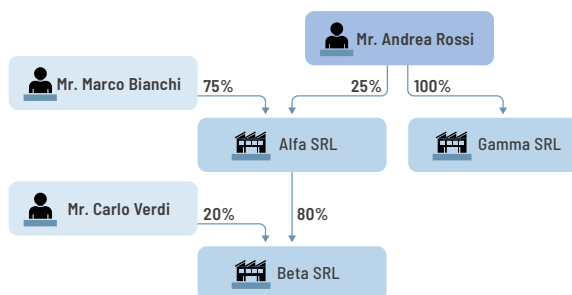
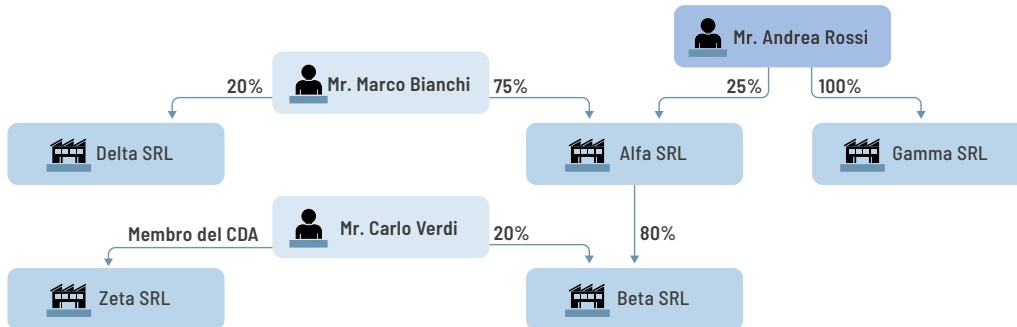




Figura 3.50 | Mappatura degli interessi economici dei legami societari con persone fisiche



4. legami catastali: ricostruzione dei legami con altre persone derivanti dalla condivisione del possesso di fabbricati e terreni. Per le persone individuate si mappano i legami diretti e indiretti in aziende italiane e straniere.

Figura 3.51 | Mappatura dei legami catastali diretti



Figura 3.52 | Mappatura dei legami catastali indiretti

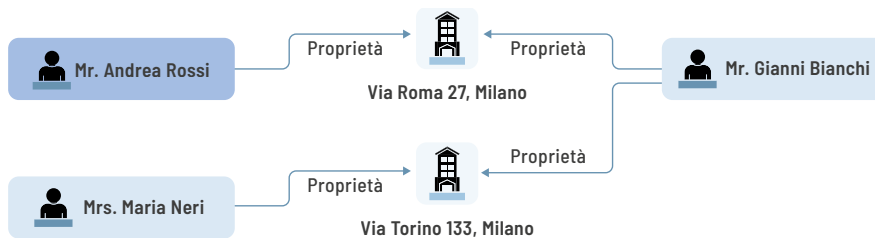
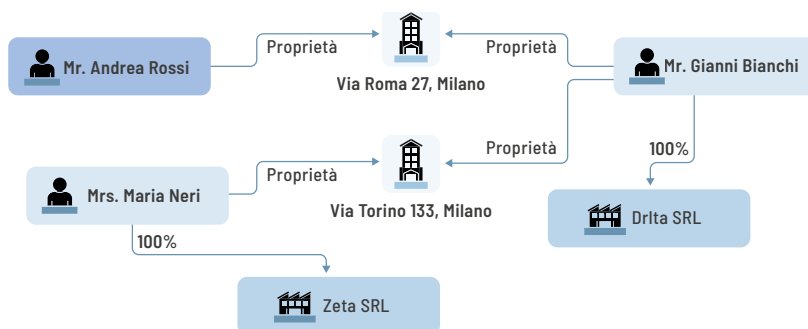




Figura 3.53 | Mappatura degli interessi economici dei legami catastali



5. legami di parentela e affinità: ricostruzione dei legami familiari degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interesse. In condizioni di disponibilità del dato, la ricostruzione è da intendersi operata tramite accesso all'Anagrafe della popolazione residente. Per questa attività, in assenza di dati disponibili, i legami familiari degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interessi sono ricostruiti tramite un modello di simulazione della realtà parametrato alle rilevazioni demografiche diffuse dall'ISTAT. Per i legami familiari individuati, si mappano i legami diretti e indiretti in imprese italiane o straniere.

Figura 3.54 | Mappatura dei legami familiari

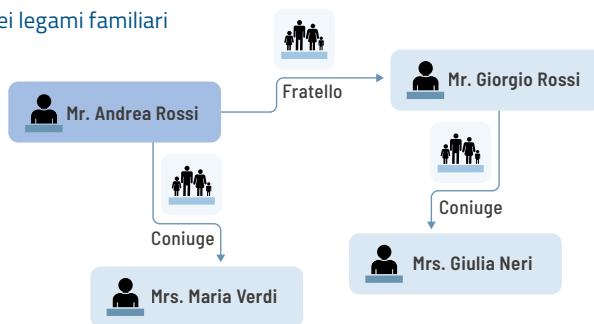
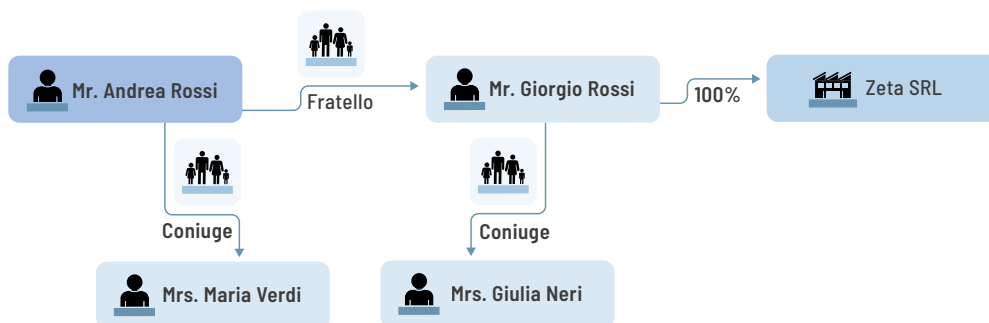


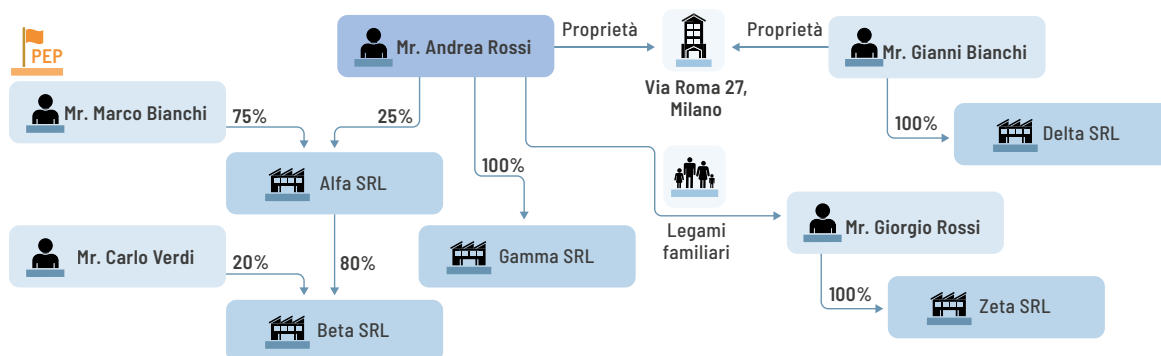
Figura 3.55 | Mappatura degli interessi economici dei legami familiari



6. legami con PEP/PIL: identificazione dei soggetti che ricoprono cariche politiche in Italia e all'estero nelle reti di legami personali degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interesse, ricostruite nei punti precedenti.

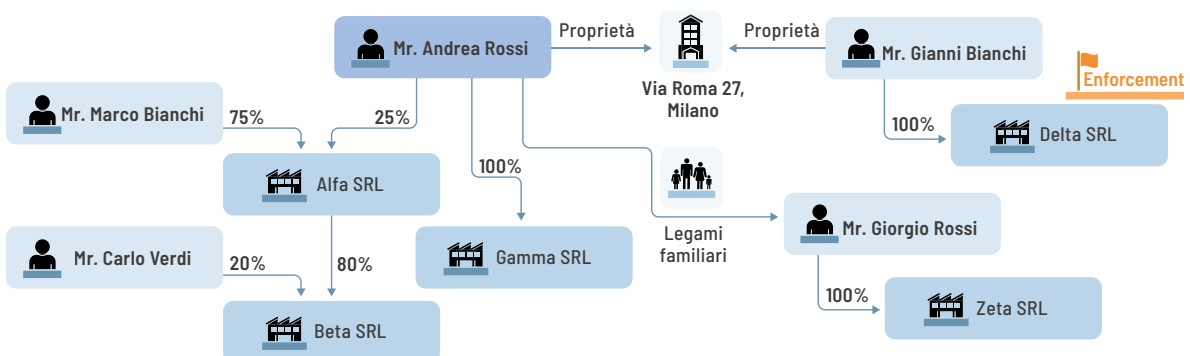


Figura 3.56 | Mappatura dei legami con PEP/PIL



7. mappatura dei legami con sanzioni/precedenti penali: identificazione delle entità con sanzioni o precedenti giudiziari a carico nelle reti di legami personali degli individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitto di interesse, ricostruite nei punti precedenti.

Figura 3.57 | Mappatura dei legami con sanzioni/precedenti penali





Qualificazione degli interessi economici conflittuali

La metodologia è basata su regole generali in grado di segnalare quali, tra gli interessi economici individuati, risultano in conflitto con i compiti istituzionali svolti dall'amministrazione presso cui opera l'individuo. Le regole di qualificazione sono definite con riguardo alla specificità dell'amministrazione e al ruolo esercitato dal soggetto di cui si mappano gli interessi economici.

Per identificare l'interesse primario svolto dall'amministrazione, le amministrazioni si classificano in categorie

omogenee per l'ambito di interesse primario perseguito. A questo scopo, è necessario:

- ricondurre ciascuna amministrazione in specifiche categorie che prevedano l'indicazione dell'ambito settoriale di competenza dell'amministrazione;
- declinare le responsabilità del soggetto di cui si valutano le situazioni di conflittualità, per dettagliare ulteriormente l'ambito settoriale in cui rientra l'interesse primario che persegue a nome dell'amministrazione.

Figura 3.58 | Metodologia per la qualificazione automatica dei conflitti di interesse



Per ciascuna categoria di amministrazione, si ritengono conflittuali:

- i settori economici affini a quelli in cui l'amministrazione svolge la sua attività principale;
- i settori economici di pertinenza delle imprese aggiudicatrici in cui la sua categoria (identificativa del settore di attività della stazione appaltante stessa) effettua procedure di appalto.

Analisi esplorativa

La presente sezione riporta i risultati dell'applicazione esplorativa della metodologia per l'identificazione dei legami in capo agli individui soggetti a obbligo di dichiarazione di assenza di conflitto di interesse, sopra descritta.

Partecipazioni/Ruoli apicali diretti e indiretti dei responsabili

L'analisi esplorativa identifica partecipazioni o ruoli apicali, diretti o indiretti, per n. 564 responsabili (pari al 11,8% del totale). Nella tabella che segue sono riportati i risultati suddivisi per tipologia di interesse economico del responsabile in imprese italiane e straniere.

In media, i responsabili ricoprono 2,0 ruoli apicali in imprese, con un massimo di 16 ruoli apicali. Nella tabella che segue è riportato il numero totale di responsabili per numero di ruoli apicali svolti.

Tabella 3.59 | Mappatura degli interessi economici diretti e indiretti dei responsabili

Tipologia di interesse economico	Responsabili	%
Partecipazioni dirette in almeno una attività italiana o straniera	426	8,9
Ruolo	308	6,4
Partecipazioni indirette in società controllate da quelle di cui sopra	109	2,3
Totale	564	11,8

**Tabella 3.60** | Numero totale di responsabili per numero di ruoli apicali svolti

Numero di ruoli apicali	Responsabili
1	206
2	52
3	13
4	14
5	4
6	7
7	1
8	1
9	2
10	1
12	2
13	3
15	1
16	1

Legami societari

Dei n. 564 responsabili con ruoli di azionariato, direzione o controllo in almeno una impresa italiana o straniera, n. 320 responsabili hanno collegamenti societari con oltre 4.500 titolari di quote societarie o di cariche di direzione o controllo in imprese in cui i responsabili hanno interessi economici diretti o indiretti. In media, per ogni responsabile, si identificano legami societari con circa 15 individui. Nella tabella che segue sono riportati i risultati della mappatura degli interessi economici dei legami societari dei responsabili in imprese italiane e straniere.

Tabella 3.61 | Mappatura degli interessi economici diretti e indiretti dei legami societari

Tipologia di interesse economico dei legami societari	Responsabili	%
Partecipazioni dirette in almeno una attività italiana o straniera	233	4,9
Ruolo di amministrazione o controllo in almeno una attività italiana o straniera	285	6,0
Esposizioni verso società controllate da quelle di cui sopra	190	4,0
Totale	320	6,7

Legami catastali

La mappatura dei legami catastali, condotta per n. 500 responsabili, ha individuato collegamenti del primo ordine (intesi come situazioni di comproprietà in un terreno o in un fabbricato) con 1.033 individui, e collegamenti del secondo ordine (intesi come situazioni di comproprietà dei comproprietari dei responsabili verso soggetti diversi dal responsabile) con 9.048 individui. Dall'analisi emerge che:

- in media, ai responsabili inclusi nel campione sono riconducibili 8 immobili, tra fabbricati e terreni, di cui la maggior parte in condivisione;

- in media, ogni responsabile è direttamente collegabile ad altri 3 individui, per via della comproprietà in terreni o fabbricati⁸⁸;
- più della metà delle comproprietà catastali è ascrivibile a potenziali rapporti di natura familiare;
- numerose sono anche le comproprietà con individui con un differente cognome, e con cui lo scarto di età non lascia ipotizzare situazioni di coniugio o rapporti filiali.

Nella tabella che segue sono riportati i risultati della mappatura degli interessi economici dei legami catastali dei responsabili in imprese italiane e straniere.

Tabella 3.62 | Mappatura degli interessi economici diretti e indiretti dei legami catastali

Tipologia di interesse economico dei legami societari	Responsabili	%
Partecipazioni dirette in almeno una attività italiana o straniera	103	20,6
Ruolo di amministrazione o controllo in almeno una attività italiana o straniera	87	17,4
Esposizioni verso società controllate da quelle di cui sopra	27	5,4
Totale	112	22,4

88 La stima è calcolata su cento responsabili per i quali l'intero universo di co-possessori di primo ordine è stato esplorato.

Legami familiari

Nella proposta metodologica si propone l'accesso ai servizi dell'Anagrafe della popolazione residente, che non risulta disponibile al momento della conduzione dell'analisi esplorativa. In sostituzione, i legami familiari dei responsabili oggetto di studio sono ricostruiti tramite un modello di simulazione della realtà parametrato alle rilevazioni demografiche diffuse dall'Istat.

La simulazione ha ricostruito legami di natura familiare, ancora esistenti ed entro il quarto grado di affinità o parentela, per n. 4.476 responsabili. Ciò ha portato ad individuare un totale di 104.624 legami familiari. In particolare, in media per ogni responsabile sono identificati circa 22 familiari entro il quarto grado di affinità o parentela. Nella tabella che segue sono riportate statistiche, per grado di affinità e parentela, sulla percentuale di responsabili per cui la simulazione ha osservato almeno un legame familiare e, in questi casi, il numero pro-capite di legami familiari ricostruiti.

Tabella 3.63 | Legami familiari ricostruiti, per grado di affinità e parentela

Legame familiare	Percentuale di casi in cui è osservato	Numero medio (se presente)
Coniugio	82,5%	1
Parentela di primo grado	76,6%	1,6
Affinità di primo grado	21,5%	1,2
Parentela di secondo grado	69,0%	2,0
Affinità di secondo grado	92,8%	1,8
<i>Almeno un legame entro il secondo grado</i>	<i>99,0%</i>	<i>5,4</i>
Parentela di terzo grado	86,5%	4,5
Affinità di terzo grado	94,1%	4,3
Parentela di quarto grado	84,0%	4,5
Affinità di quarto grado	93,3%	5,2
<i>Almeno un legame entro il quarto grado</i>	<i>99,3%</i>	<i>21,9</i>

In relazione al profilo anagrafico dei legami familiari, per ciascuno di questi si ricostruisce l'esposizione verso partecipazioni e ruoli apicali, diretti e indiretti, in imprese italiane e straniere. Dalla simulazione risulta che 10.635 dei familiari individuati (circa l'11% del totale) abbia almeno una partecipazione o ruolo apicale in imprese italiane o straniere.

Nella tabella che segue sono riportate statistiche, per grado di affinità e parentela, sul numero di legami familiari con partecipazioni o ruoli apicali in almeno un'impresa italiana o straniera, e la loro prevalenza sul totale di legami familiari ricostruiti.

Tabella 3.64 | Numero legami familiari con interessi economici, per grado di parentela e affinità

Legame familiare	Numero di legami	Numero di legami con interessi economici	%
Coniugio	3.949	603	15,3
Parentela di primo grado	5.843	233	3,9
Affinità di primo grado	1.278	129	10,1
Parentela di secondo grado	6.674	689	10,3
Affinità di secondo grado	7.830	1.202	15,4
Parentela di terzo grado	18.671	1.340	7,2
Affinità di terzo grado	19.234	1.313	6,8
Parentela di quarto grado	18.032	2.102	11,7
Affinità di quarto grado	23.113	3.024	13,1
Totale	104.624	10.635	10,2



Nella tabella che segue sono riportati i risultati della mappatura degli interessi economici dei legami familiari simu-

lati dei responsabili in imprese italiane e straniere.

Tabella 3.65 | Mappatura degli interessi economici diretti e indiretti dei legami familiari

Tipologia di interesse economico dei legami societari	Responsabili	%
Partecipazioni dirette in almeno una attività italiana o straniera	3.474	72,6
Ruolo di amministrazione o controllo in almeno una attività italiana o straniera	1.119	23,4
Esposizioni verso società controllate da quelle di cui sopra	409	8,6
Totale	3.474	72,6

Identificazione degli interessi economici e dei legami conflittuali

Con riguardo alle attività svolte dal responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza, si ritengono interessi economici conflittuali quelle partecipazioni o

ruoli, direttamente o indirettamente riconducibili al responsabile, in settori economici in cui l'amministrazione opera o a cui si affida per l'attività di fornitura, lavoro, o esternalizzazione di servizi. Situazioni così descritte interessano n. 542 responsabili, evitando di considerare gli interessi economici relativi ai legami familiari simulati.

Tabella 3.66 | Qualificazione degli interessi economici potenzialmente conflittuali, a livello di responsabilità⁸⁹

Tipologia di legame	Ruoli apicali diretti	Partecipazioni dirette	Partecipazioni o ruoli apicali indiretti	Totale
<i>Responsabile</i>	308 ⁹⁰	426	109	546
Di cui potenzialmente conflittuali	308	173	66	411
Per il settore affine	-	6	4	18
Per gare indette	-	170	64	265
<i>Legami societari</i>	285	233	190	320
Di cui potenzialmente conflittuali	223	167	162	253
Per il settore affine	76	17	41	83
Per gare indette	215	163	157	248
<i>Legami catastali⁹¹</i>	87	103	27	112
Di cui potenzialmente conflittuali	58	67	23	78
Per il settore affine	2	2	0	2
Per gare indette	57	66	23	77
Totale (senza legami familiari)	437	649	253	707
Di cui potenzialmente conflittuali	405	365	203	542
Per ruolo apicale diretto del responsabile	308	-	-	308
Per il settore affine	78	23	42	90
Per gare indette	271	359	198	449
<i>Legami familiari⁹²</i>	1.119	3.474	409	3.474
Di cui potenzialmente conflittuali	587	2.218	216	2.271
Per il settore affine	2	18	4	22
Per gare indette	586	2.211	215	2.264
Totale	1.463	3.652	634	3.668
Di cui potenzialmente conflittuali	957	2.434	410	2.588
Per ruolo apicale diretto del responsabile	308	-	-	308
Per il settore affine	79	39	46	108
Per gare indette	835	2.426	404	2.527

89 Le somme dei valori di riga e di colonna non corrispondono alle voci Totale perché un responsabile può avere interessi in molteplici categorie.

90 I ruoli apicali diretti dei responsabili sono considerati come potenzialmente conflittuali, indipendentemente dall'affinità settoriale con l'amministrazione o con aggiudicatari delle gare bandite da essa.

91 Sotto campione di 500 responsabili.

92 Legami simulati.

Legami con amministratori locali e persone politicamente esposte

Nelle reti di legami personali dei responsabili, ricostruite

Tabella 3.67 | Legami con amministratori locali e persone politicamente esposte

Tipologia legame	Responsabili	%
Responsabile	48	1,0
PEP	48	1,0
Amministratori locali	5	0,1
Legami societari	77	1,6
PEP	53	1,1
Amministratori locali	44	0,9
Legami catastali	77	1,6
PEP	14	0,3
Amministratori locali	68	1,4
Totale	197	4,1
PEP	110	2,3
Amministratori locali	117	2,4

Legami con sanzioni/precedenti penali

Nelle reti di legami personali e interessi economici dei responsabili, sono identificate le persone fisiche e giuridiche con sanzioni o precedenti giudiziari a proprio carico.

Sintesi della valutazione

L'analisi esplorativa ha valutato n. 4.783 responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza che operano in n. 6.281 amministrazioni, individuando:

- ▶ almeno un legame societario per n. 320 responsabili;
- ▶ su un sotto campione di n. 500 responsabili, almeno un legame catastale per n. 265 responsabili: tra questi, n. 112 responsabili hanno almeno un legame catastale che riporta interessi in imprese;
- ▶ almeno un legame familiare simulato per n. 4.777 responsabili: tra questi, n. 3.474 responsabili hanno almeno un legame familiare che riporta interessi in imprese.

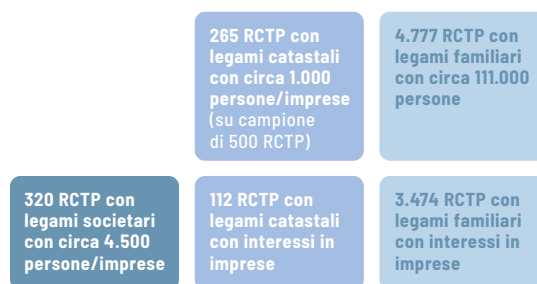
L'analisi esplorativa ha applicato tredici indicatori⁹³ di potenziale conflitto di interessi riferiti ai responsabili, ai loro legami societari e catastali⁹⁴.

nei passaggi precedenti, si identifica la presenza di soggetti che ricoprono cariche politiche in Italia e all'estero.

Tabella 3.68 | Legami con precedenti penali e/o sanzioni

Tipologia legame	Responsabili	%
Responsabile	2	0,0
Precedenti penali	1	0,0
Sanzioni	0	0,0
Legami societari	9	0,2
Precedenti penali	9	0,2
Sanzioni	0	0,0
Legami catastali	6	0,2
Precedenti penali	6	0,2
Sanzioni	0	0,0
Totale	16	0,3
Precedenti penali	16	0,3
Sanzioni	0	0,0

Figura 3.69 | Sintesi dell'individuazione dei legami con interessi in imprese



Gli indicatori con riscontri più frequenti sono i potenziali conflitti per partecipazioni o ruoli, direttamente o indirettamente riconducibili al responsabile, in imprese attive in settori economici a cui l'amministrazione di appartenenza si affida per l'attività di fornitura, lavoro, o esternalizzazione di servizi (n. 449 pari al 9,4% dei responsabili).

Seguono i potenziali conflitti per ruoli apicali direttamente ricoperti dai responsabili al di fuori dell'amministrazione di appartenenza (n. 308 – 6,4%) e i potenziali conflitti per l'esposizione politica dei legami individuati (n. 197 – 4,1%).

93 Nei casi di esposizione politica ed evidenze negative e sanzioni, il legame è considerato potenziale in via precauzionale. L'evidenza deriva da una corrispondenza tra il nominativo e la data di nascita (o l'anno di nascita, laddove la data è assente) dei legami del responsabile.

94 In questa sintesi si omettono i legami familiari poiché si tratta di legami simulati. Si rimanda alla tabella 3.62 per le situazioni di potenziale conflitto rilevate tra i legami familiari simulati.



In totale, n. 652 responsabili (13,6% del totale) presentano almeno una situazione di potenziale conflitto di interessi.

Si rileva inoltre che alcuni responsabili fanno registrare più di una situazione di potenziale conflitto: n. 285 responsabili (5,9%) ne riportano almeno due e n. 173 responsabili almeno tre (3,6%).

La sovrapposizione di più indicatori di potenziale conflitto di interessi può fornire ulteriori indicazioni operative su quali situazioni sottoporre a verifiche approfondite in via prioritaria.

Tabella 3.70 | Sintesi della valutazione

Indicatore		Numero responsabili ⁹⁵	%
Responsabile	1. Ruoli apicali diretti	308	6,4
	2. Conflitti per settore affine	18	0,4
	3. Conflitti per gare indette	265	5,5
	4. Esposizione politica	48	1,0
	5. Precedenti penali e sanzioni	2	0,0
Legami societari	6. Conflitti per settore affine	83	1,7
	7. Conflitti per gare indette	248	5,2
	8. Esposizione politica	77	1,6
	9. Precedenti penali e sanzioni	9	0,2
Legami catastali	10. Conflitti per settore affine	2	0,0
	11. Conflitti per gare indette	77	1,6
	12. Esposizione politica	77	1,6
	13. Precedenti penali e sanzioni	6	0,1
Totale			
Ruoli apicali diretti		308	6,4
Conflitti per settore affine		90	1,9
Conflitti per gare indette		449	9,4
Esposizione politica		197	4,1
Evidenze negative e sanzioni		16	0,3
<i>Responsabili per numero di indicatori</i>			
Almeno uno		652	13,6
Almeno due		285	5,9
Almeno tre		173	3,6
Almeno quattro		67	1,4
Almeno cinque		30	0,06
Almeno sei		7	0,001

Un possibile sviluppo operativo

Per identificare e valutare i potenziali conflitti di interessi per gli individui soggetti a obbligo di dichiarazione di insussistenza di conflitti è astrattamente possibile l'implementazione di un sistema automatizzato che integri la metodologia presentata.

Una piattaforma che processi dati di natura societaria, di *compliance*, registri catastali, Anagrafe nazionale della popolazione residente e Anagrafe degli amministratori locali italiani per mappare, in tempo reale, gli interessi

economici in capo ad individui soggetti a dichiarazione di assenza di conflitti di interesse.

Tale applicativo offrirebbe un supporto conoscitivo ed istruttorio alle amministrazioni impegnate nelle attività di controllo sulla veridicità delle dichiarazioni sul conflitto di interesse dei propri dipendenti, supportandole nelle attività di valutazione, monitoraggio e prevenzione dei rischi.

95 Si precisa che le somme dei valori di colonna non corrispondono alla voce Totale perché un responsabile può avere potenziali conflitti in molteplici categorie.

4 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA

1. LE MODALITÀ DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA; LE SEGNALAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di ANAC trae la propria fonte da delibere di programmazione annuale o da specifiche richieste del Consiglio dell'Autorità, nonché da segnalazioni motivate di chiunque vi abbia interesse, ivi incluse associazioni od organizzazioni rappresentative di interessi collettivi o diffusi, mediante la presentazione di un modulo semplificato, da inviare *online*.

A riguardo ANAC, al fine di agevolare la progressiva transizione verso modalità digitali di segnalazione e orientare nella compilazione il cittadino, o soggetto qualificato, che intenda segnalare il mancato rispetto della normativa, con il Comunicato del Presidente del 5 aprile 2022 ha reso disponibile sul sito web istituzionale il "modulo unico informatizzato di segnalazione".

Nel corso del 2022 sono pervenuti, in materia di vigilanza sulla disciplina anticorruzione e trasparenza, n. 7.355 protocolli in ingresso fra richieste di intervento all'Autorità e note di riscontro da parte degli enti vigilati.

Tra le istanze pervenute, sono state archiviate n. 3.922 segnalazioni, di cui circa l'85% per incompetenza dell'Autorità, e le restanti per contenuto generico o di mero rinvio ad allegata documentazione o corrispondenza intercorsa fra le parti.

In massima parte le segnalazioni provengono da cittadini privati che si rivolgono all'Autorità per ottenere tutela a fronte dell'inerzia delle pubbliche amministrazioni in materia di accesso civico generalizzato e di accesso documentale ai sensi della legge n. 241/1990⁹⁶.

Tale circostanza rappresenta un forte segnale del sempre maggiore coinvolgimento dei cittadini nel processo di trasformazione delle pubbliche amministrazioni in "case di vetro", ma anche della carenza di adeguata informazione sui poteri di ANAC e sulle modalità di attivazione degli strumenti di tutela del cittadino di fronte all'illegittimo silenzio delle amministrazioni.

Tra i casi ricorrenti sottoposti all'attenzione dell'Autorità meritano un cenno le istanze che hanno ad oggetto la corretta gestione delle risorse pubbliche, sulle quali, tuttavia, ANAC non ha un diretto potere di intervento, rientrando la materia nell'ambito delle competenze del giudice erariale. La forte attenzione della società civile su questo tema rivela, comunque, la considerevole importanza del sistema normativo della trasparenza nella conoscibilità e nel controllo diffuso delle scelte pubbliche.

L'esame delle richieste di intervento che hanno superato il vaglio di ammissibilità ha portato all'apertura di un numero complessivo di n. 721 procedimenti di vigilanza su possibili violazioni delle norme di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza, a fronte dei n. 551 del 2021. Nel corso del 2022 si è quindi registrato un incremento dell'attività di vigilanza del 30% rispetto all'anno precedente.

Nelle tabelle che seguono vengono riportati nel dettaglio i procedimenti di vigilanza, distinguendoli fra attività di vigilanza e sanzionatoria di ANAC, rinviando per l'analisi dei dati a quanto descritto nei relativi paragrafi.

I dati complessivi mostrano un incremento significativo di entrambi i profili di intervento dell'Autorità segnalando aumenti rispettivamente del 25% e del 47%.

96 Legge 7 agosto 1990, n. 241, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".



Nel corso del 2022 è stata, altresì, svolta una significativa attività per la gestione delle numerose richieste di accesso agli atti, interlocuzioni con altri soggetti istituzionali, rating di legalità.

Tabella 4.1 | Fascicoli Totali con scostamento anno precedente

FASCICOLI 2022	FASCICOLI 2021	VAR. % 2022-2021
721	551	+30%

Tabella 4.2 | Procedimenti di vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza

Tipologia dei Procedimenti di Vigilanza	2022	2021	VAR. %
a) Procedimenti di Trasparenza			
Procedimenti avviati su segnalazione	216	173	25%
Procedimenti avviati su ispezione	9	3	200%
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	9	8	13%
a) Totale procedimenti di vigilanza	234	184	27%
b) Procedimenti di Anticorruzione			
Procedimenti avviati su segnalazione	134	121	11%
Procedimenti avviati su ispezione	19	8	138%
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	15	16	-6%
Procedimenti su informative art. 129 disp. att. c.p.p.	44	27	63%
b) Totale procedimenti di vigilanza	212	172	23%
Totale procedimenti di vigilanza	446	356	25%

Tabella 4.3 | Procedimenti sanzionatori in materia di anticorruzione e trasparenza

Tipologia dei Procedimenti avviati	2022	2021	VAR. %
a) Procedimenti sanzionatori Trasparenza			
Richieste di notizie al Responsabile per la trasparenza per eventuale avvio procedimento sanzionatorio ex art. 47, d.lgs. n. 33/2013	10	8	25%
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47, co.1, d.lgs. n. 33/2013)	33	19	74%
a) Totale procedimenti sanzionatori	43	27	59%
b) Procedimenti sanzionatori Anticorruzione			
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio per omessa adozione dei PTPCT e/o del codice di comportamento	41	30	37%
b) Totale procedimenti sanzionatori	41	30	37%
Totale procedimenti sanzionatori	84	57	47%

1.1 La vigilanza d'ufficio e le ispezioni su un campione di Comuni e relative società in house

Nella direttiva programmatica dell'attività di vigilanza approvata per l'anno 2022 sono state esposte le priorità dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza e sono state programmate verifiche d'ufficio nei confronti di enti individuati mediante un

campione "ragionato", selezionato secondo la metodica già in uso nell'anno precedente.

Sulla base delle segnalazioni ricevute, sono stati presi in esame i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 30.000 abitanti, caratterizzati spesso dall'impossibilità di attuare una efficiente rotazione del personale, a causa dell'esiguità dell'organico in servizio, che ha dato origine,

in alcuni casi, a rendite di posizione consolidate, nelle quali possono annidarsi pratiche di *mala gestio* e di corruzione.

Sono stati, invece, esclusi dal campione i Comuni con meno di 5.000 abitanti tenuto conto delle semplificazioni agli stessi riservate sia in materia di anticorruzione (adozione semplificata del Piano), sia in materia di trasparenza.

Il campione "ragionato" ha anche ricompreso le società *in house*, categoria dove l'attività di vigilanza espletata negli ultimi due anni ha messo in luce criticità e carenze sia in relazione all'adempimento degli obblighi di pubblicazione, che ai contenuti del Piano triennale di prevenzione della corruzione e di trasparenza (PTPCT), ovvero delle misure integrative rispetto al Modello di organizzazione e gestione, previsto dal d.lgs. n. 231/2001 (MOG 231)⁹⁷, che hanno reso necessari ulteriori approfondimenti, anche alla luce di realtà spesso sprovviste di un organismo, con funzioni analoghe all'OIV, che vigili sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione in collaborazione con il RPCT.

Si è proceduto, pertanto, ad una estrazione dall'elenco delle società *in house* tenuto presso l'Autorità ai sensi dell'art. 192 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", filtrando, tra le amministrazioni vigilanti, i Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 30.000 abitanti, equamente distribuiti nel territorio, e le corrispettive società *in house*, ciascuna partecipata da uno dei Comuni estratti.

Il campione estratto è risultato composto da:

- ▶ n. 7 Comuni con popolazione compresa tra i 5.000 e i 30.000 abitanti, di cui 2 del Nord, 2 del Centro, 2 del Sud, 1 delle Isole, con estrazione casuale senza ripetizione secondo la suddivisione territoriale;
- ▶ le corrispondenti n. 7 società *in house*, ciascuna partecipata da ognuno dei Comuni estratti.

Le attività di vigilanza hanno comportato:

- i. la verifica degli obblighi di trasparenza individuati dalla delibera ANAC n. 201 del 13 aprile 2022, avente ad oggetto "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2022 e attività di vigilanza dell'Autorità";

- ii. la verifica dell'adozione del PTPCT 2022-2024 o della conferma del PTPCT 2021-2023 (per i Comuni), ovvero delle misure di prevenzione della corruzione integrative del MOG 231 (per le società);

- iii. l'analisi del Piano o della sezione del MOG 231, con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi, di cui all'allegato 1 al PNA 2019 e alla previsione e completezza delle misure generali come individuate nel PNA 2019 e nella delibera ANAC n. 1134/2017, recante "Nuove linee guida per l'attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici", con un focus sulla previsione di misure specifiche nell'area di rischio "Contratti pubblici".

Le verifiche condotte d'ufficio hanno comportato l'avvio di n. 8 procedimenti di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, registrando le criticità di seguito illustrate.

In materia di trasparenza, nelle amministrazioni sono state rilevante carenze nella pubblicità dei dati sui consulenti e collaboratori, sui pagamenti dell'amministrazione, nonché sui dati inerenti le società partecipate.

Inoltre l'Autorità ha effettuato una specifica verifica sulla pubblicazione della rendicontazione delle donazioni ricevute per l'emergenza sanitaria da Covid-19, riscontrando mancanze da parte della maggior parte degli enti selezionati.

A seguito di tale accertamento l'Autorità ha sentito l'esigenza di soffermarsi sul tema più ampiamente, richiamando, con il Comunicato del Presidente del 16 novembre 2022, le amministrazioni a mettersi in regola, prima di procedere con l'applicazione delle sanzioni previste per la violazione della disposizione di legge.

Com'è noto, infatti, sulla base di quanto previsto dai decreti emanati durante la prima fase dell'emergenza pandemica⁹⁸, le pubbliche amministrazioni beneficiarie di erogazioni liberali a sostegno dell'emergenza epidemiologica sono tenute a pubblicare la prevista rendicontazio-

97 Modello di organizzazione e di gestione idoneo a prevenire reati, secondo quanto previsto dagli artt. 6 e 7 dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300"; in particolare le disposizioni richiamate prevedono che le società non incorrano nella responsabilità amministrativa e nelle sanzioni conseguenti se provano che, prima della commissione del reato, l'organo dirigente ha adottato ed efficacemente attuato un modello 231 idoneo, che si identifica quindi in un sistema di gestione aziendale che individua le procedure operative che l'azienda sviluppa per ridurre il rischio che apicali e sottoposti commettano reati a vantaggio o interesse della società.

98 Si vedano in proposito il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" (c.d. cura Italia), convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e il successivo decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.



ne separata sul proprio sito web istituzionale, al fine di garantire la trasparenza della fonte e dell'impiego delle suddette liberalità. L'obbligo di pubblicazione in questione decorre dalla cessazione dello stato di emergenza nazionale fissata al 31 marzo 2022.

Tra le attività d'ufficio, richiamate nella direttiva programmatica 2022, oltre all'attività a distanza sopra descritta, è stato previsto anche lo svolgimento di ispezioni presso la sede di alcuni enti vigilati, al fine di approfondire, in ottica collaborativa, le criticità nel sistema dei controlli interni e le eventuali difficoltà operative nel corretto adempimento degli obblighi di pubblicazione incontrate dai piccoli Comuni nella gestione delle società partecipate.

Si è provveduto, pertanto, utilizzando il medesimo campione ragionato, ad una ulteriore estrazione di un numero complessivo di 4 amministrazioni comunali e corrispondenti società *in house* da sottoporre ad ispezione presso la sede.

L'attività d'ispezione svolta ha evidenziato le difficoltà, già note a questa Autorità, relative alla mancanza di attività di supporto al RPCT, il quale, nei casi di struttura organizzativa di ridotte dimensioni e quindi con carenza di personale, si fa carico personalmente di ogni incombenza, al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi normativi.

In questi contesti, l'attività del RPCT è ulteriormente aggravata da sistemi informatici non adeguatamente integrati per la gestione degli adempimenti in materia di trasparenza e anticorruzione, criticità che comporta interventi manuali che espongono l'amministrazione a ritardi e incompletezze. L'intervento di ANAC in sede ispettiva è stato inteso non solo alla verifica dell'esatto adempimento delle previsioni legislative, ma anche all'acquisizione diretta di elementi utili ad attivare un processo di rinnovamento e semplificazione dei dati da rendere pubblici alla collettività.

1.2 La vigilanza su segnalazione

1.2.1 Gli esiti della vigilanza in materia di trasparenza

L'attività di vigilanza su segnalazione in materia di trasparenza ha portato all'avvio di n. 216 procedimenti, i cui elementi di rilievo possono essere così rappresentati.

- ▶ **Analisi territoriale:** le segnalazioni hanno interessato tutte le Regioni del territorio nazionale, sebbene con percentuali differenti. Le Regioni maggiormente segnalate sono risultate Campania (13,5%), Lazio (12,5%), Sicilia (10,4%), Lombardia (9,3%), mentre quelle meno segnalate sono risultate Molise, Trentino Alto-Adige e Valle d'Aosta, con un'evidente correlazione tra il numero di segnalazioni e la

dimensione e la popolosità del territorio. Le segnalazioni sono state riclassificate anche in 4 macro-aree territoriali ed hanno evidenziato la seguente distribuzione: Nord (29%), Centro (30%), Sud (28%), Isole (13%). A livello provinciale, i territori maggiormente segnalati sono stati quelli di Roma (n. 16), Caserta (n. 8), Udine (n. 7).

- ▶ **Analisi di comparto:** l'analisi di comparto ha visto una netta prevalenza delle segnalazioni relative agli enti locali (65%), mostrando una stretta correlazione con i servizi fruiti dai segnalanti. Seguono le segnalazioni sulle società in controllo pubblico e sugli enti del servizio sanitario nazionale.
- ▶ **Tipologia dei segnalanti:** la maggioranza delle segnalazioni sono pervenute da privati cittadini non qualificati (58%), seguiti dalle istanze di consiglieri comunali e sindacati (21%). Solo in via residuale, le segnalazioni sono state trasmesse da soggetti istituzionali qualificati (n. 7 su n. 192 complessive).
- ▶ **Criticità maggiormente riscontrate:** le maggiori carenze segnalate hanno riguardato nell'ordine le seguenti sotto-sezioni: consulenti e collaboratori (n. 32), bandi di gara e contratti (n. 26), bandi di concorso (n. 23), dati sul personale (n. 20), provvedimenti (n. 16), dati sugli organi di indirizzo (n. 15), bilanci (n. 14). Il dato ha fatto emergere un significativo interesse da parte dei segnalanti per i costi di struttura della pubblica amministrazione – quali informazioni sul personale interno ed esterno impiegato e sulle dotazioni patrimoniali impiegate per lo svolgimento dell'attività – mentre è apparso marginale l'interesse per i servizi erogati dagli enti.
- ▶ **Preventiva richiesta di accesso civico:** oltre l'80% delle segnalazioni non sono state precedute da una richiesta di accesso civico all'ente.
- ▶ **Assenza di standard di pubblicazione:** l'esame delle segnalazioni ha evidenziato in molti casi, in assenza di standard di pubblicazione, la disomogenea pubblicazione dei dati da parte degli enti destinatari, che impedisce di fatto ai cittadini lo svolgimento di analisi di *benchmarking* sui diversi settori.

1.2.2 Gli esiti della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione

Nel corso dell'anno 2022, a seguito dello svolgimento dell'attività di vigilanza su segnalazione, in materia di anticorruzione, sono stati avviati n. 134 procedimenti, più della metà dei quali hanno interessato amministrazioni comunali e, a seguire, aziende sanitarie locali, società partecipate e amministrazioni centrali e regionali.

L'esame condotto sui PTPCT adottati dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001⁹⁹, ha evidenziato un sufficiente livello di recepimento delle direttive dell'Autorità, oltre che un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione rispetto alle indicazioni fornite nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Con riferimento alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici, tenuti all'adozione del Piano, ovvero di misure integrative del MOG 231, sono state confermate le criticità già emerse in sede di vigilanza d'ufficio nelle precedenti annualità.

L'attività dell'Autorità in questo campo è stata caratterizzata, anche per il 2022, da un'ottica collaborativa, con l'emanazione di n. 27 atti di raccomandazione, con un incremento rispetto allo scorso anno di circa il 40%.

Lo strumento della raccomandazione – quale atto di *moral suasion* volto a sollecitare i soggetti vigilati ad adottare comportamenti virtuosi per l'integrazione del Piano e il superamento delle criticità rilevate – si è rivelato particolarmente efficace in una materia come l'anticorruzione, in cui è necessaria una valutazione specifica da parte della singola amministrazione sulla sostenibilità ed efficacia delle azioni di prevenzione, anche alla luce dell'organizzazione interna e dell'attività svolta.

Numerose istruttorie hanno avuto ad oggetto criticità relative alla misura della rotazione ordinaria del personale, soprattutto in enti di ridotte dimensioni, nonché l'area di rischio "contratti pubblici", soprattutto con riferimento alle vigilanze scaturenti da ispezioni della Guardia di Finanza.

1.3 L'esercizio del potere sanzionatorio

Nell'anno 2022 l'Autorità ha continuato ad esercitare anche i poteri sanzionatori in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza che la legge le attribuisce. Si illustrano di seguito le principali risultanze di tale attività.

1.3.1 Le sanzioni per la violazione degli obblighi di pubblicazione

Nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione, nei casi di rilevata carenza dei dati per i quali sono previste conseguenze sanzionatorie, l'Autorità ha richiesto ai RPCT di fornire le motivazioni

del mancato adempimento ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio di cui all'articolo 47, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"*, nonché all'OIV, o altro organismo con funzioni analoghe, di attestare lo stato di assolvimento degli obblighi di pubblicazione soggetti a sanzione.

Trattasi, in particolare, di amministrazioni territoriali con una popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ove la mancata consegna delle dichiarazioni patrimoniali e reddituali, ai fini della successiva pubblicazione per gli effetti dell'art. 14, co. 1, lett f), d.lgs. n. 33/2013, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria, accertata dai RPCT delle amministrazioni ed irrogata da ANAC.

Sulla base delle attestazioni rese dagli RPCT e dagli OIV, o organismi con funzioni analoghe, l'Autorità, nel corso del 2022, ha avviato il procedimento sanzionatorio nei confronti di n. 33 titolari di incarichi politici, contestando la specifica violazione e consentendo la conclusione anticipata del procedimento tramite il pagamento di una sanzione in forma ridotta, ai sensi di quanto previsto dalla legge n. 689/1981¹⁰⁰.

Per la maggior parte i procedimenti avviati hanno comportato lo svolgimento di attività istruttorie, quali in particolare audizioni, richieste dai soggetti destinatari della contestazione, memorie difensive e acquisizione di ulteriore documentazione, necessarie per la definizione del procedimento con delibera di archiviazione, ovvero pagamento della sanzione definitiva.

Risultano conclusi n. 22 procedimenti, di cui n. 10 archiviati per insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, e n. 12 con delibera di irrogazione della sanzione definitiva.

L'esame delle memorie difensive ha fatto emergere, in gran parte dei casi, l'assenza di un intendimento ostativo alla pubblicazione dei dati patrimoniali o reddituali, quanto piuttosto una situazione di inadempimento parziale, riconducibile a problematiche inerenti inefficienze organizzative, o di corretta gestione dei flussi documentali all'interno degli enti. Queste situazioni, se opportunamente dimostrate, hanno portato all'archiviazione del procedimento sanzionatorio, o alla irrogazione della sanzione minima.

99 Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

100 Legge 24 novembre 1981, n. 689, *"Modifiche al sistema penale"*.



Al contrario, in altri casi, la mancata conoscenza delle norme di legge ed in particolare della presentazione annuale della documentazione di cui all'art. 14, co.1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013, invocata da alcuni titolari di incarico politico, ha determinato l'irrogazione di una sanzione definitiva.

Al pari degli anni precedenti, l'attività sanzionatoria ha riguardato i titolari di incarico politico nelle amministrazioni territoriali di cui al comma 1 del citato articolo 14, posto che, per gli altri soggetti menzionati al successivo comma 1-*bis*, si applica la sospensione disposta con il decreto-legge n. 162/2019¹⁰¹.

A ciò si aggiunge che, da un lato, i titolari di incarico politico, specie nelle grandi amministrazioni, sono sempre più adempienti alla normativa, dall'altro, le segnalazioni da parte dei cittadini dell'inadempimento riguardo la presentazione della documentazione patrimoniale e reddituale riguardano prevalentemente piccoli Comuni, dove sono più significative le carenze in materia di gestione dei flussi informativi, ma per i quali è previsto l'esonero dagli obblighi in questione.

1.3.2 Le sanzioni per l'omessa adozione dei PTPCT

Nell'anno 2022, l'attività sanzionatoria in materia di prevenzione della corruzione, svolta dall'Autorità in ragione delle previsioni dell'articolo 19, comma 5, del decreto-legge n. 90/2014¹⁰², ha fatto emergere il recepimento pressoché totale degli adempimenti da parte delle amministrazioni con organico superiore alle 200 unità, quali Città Metropolitane, Regioni, Ministeri e Università; tali amministrazioni rispettano infatti le scadenze previste dalle disposizioni di legge per l'adozione del PTPCT, sebbene a volte il documento risulti carente nei contenuti, come rilevano i procedimenti di vigilanza.

Le criticità e gli inadempimenti più frequenti riguardano, invece, i piccoli enti territoriali, per la maggioranza Comuni, ovvero micro società di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, d.lgs. n. 33/2013; realtà nelle quali l'esiguità del personale in pianta organica, la scarsa organizzazione, l'assenza di figure dirigenziali, ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT, la mancanza cronica di un Segretario comunale titolare della Segreteria, impedisce l'adozione del PTPCT nei termini di legge.

In particolare, nel corso dell'anno, sono stati avviati n. 41 procedimenti sanzionatori per l'omessa adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione, dei Programmi triennali di trasparenza, dei Codici di comportamento.

Tra questi, n. 5 procedimenti si sono conclusi con una sanzione pecuniaria, in quanto le giustificazioni fornite nel corso del contraddittorio dall'amministrazione o dall'ente interessato, in ordine alla mancata adozione del PTPCT o del Codice di comportamento, non sono state ritenute sufficienti ad escludere la configurabilità dell'illecito.

Il 2022 è stato inoltre caratterizzato dall'adozione – in prima applicazione – da parte delle amministrazioni del sopra citato Piano Integrato di Attività ed Organizzazione (PIAO) di cui all'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia"*, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113, che, al comma 7, fa salvi i poteri sanzionatori di ANAC di cui al decreto-legge n. 90/2014.

In questi casi, quindi, l'attività dell'Autorità ha interessato la verifica dell'adozione della sotto-sezione del PIAO "Rischi corruttivi e trasparenza", in virtù delle indicazioni fornite con decreto del Presidente della Repubblica 24 giugno 2022, n. 81, *"Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano integrato di attività e organizzazione"* e del decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione di concerto con il Ministero dell'Economia e della Finanze 30 giugno 2022, n. 132, *"Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione"*.

101 Decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica"*, convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

102 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.



2. CRITICITÀ E FOCUS IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Nell'ambito dell'attività svolta dall'Autorità in materia di prevenzione della corruzione sono stati individuati due *focus* su questioni che sono spesso oggetto di vigilanza e rispetto alle quali emergono criticità ricorrenti.

2.1 I criteri di scelta del RPCT

L'Autorità è stata, innanzitutto, impegnata nella verifica del rispetto dei criteri di scelta del RPCT da parte delle pubbliche amministrazioni e, più in generale, degli enti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione.

Come noto, il PNA 2019 dedica un'intera parte al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, ribadendo gli orientamenti di ANAC, anche con riferimento ai criteri di scelta del RPCT, scelta che è comunque rimessa alla autonoma determinazione dell'amministrazione e affidata all'organo di indirizzo, cui competono la nomina e il compito di assicurare che il RPCT possa esercitare il proprio ruolo, con autonomia ed effettività.

Tali principi sono stati ribaditi e sintetizzati anche nel citato documento approvato dal Consiglio in data 2 febbraio 2022, *"Orientamenti per la pianificazione Anticorruzione e Trasparenza 2022"*, in cui è stata fornita agli organi di indirizzo politico una *check list* per l'individuazione di una figura che risponda, sia ai requisiti previsti dalla legge n. 190/2012, sia alle indicazioni fornite dall'Autorità.

Varia è stata la casistica esaminata dall'Autorità in relazione a tale tematica, accomunata dal rischio che il RPCT possa vedere minata la propria autonomia di giudizio, con conseguente impossibilità di svolgere il proprio delicato compito con la necessaria autonomia ed imparzialità. La vigilanza di ANAC in merito, quindi, è stata particolarmente stringente e puntuale.

2.1.1 L'incarico di RPCT conferito al Sindaco del Comune

In particolare - come rilevato anche in esito all'attività consultiva svolta nel corso dell'anno 2022 -, si conferma la difficoltà nell'individuazione del soggetto cui attribuire il ruolo di RPCT, soprattutto nei Comuni con meno di 5.000 abitanti, caratterizzati da esiguità di personale e dalla assenza della figura del Segretario comunale, così come nelle piccole società controllate.

In alcuni casi è emerso che il Sindaco si era attribuito anche l'incarico di RPCT; è stato quindi rilevato che la legge n. 190/2012 individua nell'organo di indirizzo politico il

soggetto competente a nominare il RPCT, che deve necessariamente essere distinto ed indipendente dal primo, anche al fine di evitare ipotesi di conflitto di interessi, sebbene entrambi cooperino nella realizzazione dell'intero sistema di prevenzione della corruzione.

Dopo l'intervento dell'Autorità, la criticità è stata risolta ma, nel medio e lungo periodo, è stato suggerito all'ente comunale interessato di valutare le forme di aggregazione suggerite da ANAC ai piccoli Comuni nell'approfondimento a loro dedicato nell'aggiornamento 2018 al PNA 2016.

2.1.2 L'incarico di RPCT conferito ai titolari di incarichi di amministrazione attiva

In un altro caso è emerso un possibile cumulo di incarichi non compatibili tra loro in capo alla figura del RPCT di un Istituto autonomo case popolari, a fronte del quale il Consiglio dell'Autorità, con atto di raccomandazione, ha rappresentato che il conferimento dell'incarico di RPCT ad un dipendente già titolare di incarichi di amministrazione attiva nell'Area Finanziaria e bilancio e nell'Area Gestione del personale del medesimo ente non è conforme alle indicazioni contenute nel PNA 2019.

Con riferimento alle ipotesi di carenza di posizioni dirigenziali, ovvero ove il personale disponibile sia in numero così limitato da dover essere assegnato esclusivamente allo svolgimento di compiti gestionali nelle aree a rischio corruttivo - circostanze che possono verificarsi in strutture organizzative di ridotte dimensioni - il RPCT potrà essere individuato in un dipendente con posizione organizzativa, o comunque in un profilo non dirigenziale che garantisca idonee competenze.

2.1.3 L'incarico di RPCT conferito a componente dell'OIV

Sempre con riguardo al cumulo di incarichi, l'Autorità si è occupata anche dell'ipotesi in cui il ruolo di RPCT sia ricoperto dal soggetto che svolge il compito di OIV.

Con riferimento a tale fattispecie è stato ribadito l'orientamento dell'Autorità, con il quale è stato affermato che «Di norma il Responsabile per la prevenzione della corruzione non deve ricoprire anche il ruolo di componente o di presidente dell'Organismo indipendente di valutazione (OIV), dell'Organismo di vigilanza (ODV) o del Nucleo di valutazione al fine di evitare che vi siano situazioni di coincidenza di ruoli fra controllore e controllato».



2.2 L'area di rischio "contatti pubblici"

Nel corso del 2022, l'Autorità ha focalizzato la propria attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione anche sull'area di rischio "contratti pubblici", con un nuovo filone dedicato alle misure specifiche sul conflitto di interesse di cui all'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016.

Infatti, numerose relazioni ispettive a cura della Guardia di Finanza hanno evidenziato criticità nella menzionata area, in cui si verifica statisticamente la maggior parte degli eventi corruttivi oggetto di indagine da parte dell'Autorità.

L'azione di vigilanza ha, quindi, riguardato, da un lato, l'analisi delle mappature dei rischi e il monitoraggio sull'idoneità delle misure specifiche – da intendersi quale capacità degli strumenti individuati a prevenire gli eventi rischiosi mappati – e, dall'altro lato, è stata focalizzata sulle criticità ricorrenti, quali i rinnovi e le proroghe contrattuali e il conflitto di interessi in materia di appalti in capo ai dipendenti delle stazioni appaltanti.

In alcuni casi è stata rilevata una mappatura poco dettagliata, con la previsione di misure generiche e standardizzate, in assenza di un dettagliato piano di monitoraggio che consenta al RPCT di effettuare verifiche e controlli

sull'attuazione e sull'idoneità degli strumenti programmati. Ciò comporta un *vulnus* nel sistema di prevenzione, che l'Autorità ha, in più occasioni, cercato di superare attraverso specifiche raccomandazioni, che contemplano anche il rinvio alle indicazioni fornite da ANAC nei *focus* contenuti nel documento "Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022", nonché, da ultimo, nel PNA 2022.

Come sopra illustrato, il PNA 2022 dedica un approfondimento alla tematica del conflitto di interessi *ex art.* 42, d.lgs. n. 50/2016: accanto alla vigilanza sulle singole fattispecie segnalate, di cui si parlerà più avanti, l'Autorità ha avviato numerosi procedimenti su profili di carattere più generale, aventi ad oggetto il contenuto del Piano e la previsione e la programmazione delle misure finalizzate a prevenire quelle ipotesi di conflitto che rischiano di minare l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Laddove vengano rilevate criticità, l'Autorità raccomanda alle amministrazioni, da un lato, l'integrazione della sotto-sezione del Piano con misure di prevenzione che vengono espressamente suggerite, anche tramite un rinvio al suddetto PNA, dall'altro, un costante monitoraggio che consenta di verificare l'efficacia del sistema ed evitare che esso si limiti ad un mero adempimento formale.

3. CRITICITÀ E FOCUS IN MATERIA DI TRASPARENZA

3.1 La vigilanza degli OIV e la funzione di attestazione degli istituti scolastici

Con delibera n. 201 del 13 aprile 2022, recante "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2022 e attività di vigilanza dell'Autorità", l'Autorità ha richiesto agli OIV, o ad organismi con funzioni analoghe dei soggetti destinatari del d.lgs. n. 33/2013 – come individuati all'art. 2-bis – l'attestazione sul corretto assolvimento di alcune categorie di obblighi di pubblicazione previamente individuate dall'Autorità.

Detta individuazione avviene in virtù della consueta rotazione e gradualità delle verifiche che hanno contraddistinto le delibere di ANAC sulle attestazioni relative agli anni precedenti, nonché sulla base delle valutazioni circa la rilevanza assunta dalle informazioni, ai fini della verifica sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche e sull'efficace perseguimento delle funzioni istituzionali.

Le griglie di rilevazione e di monitoraggio per la verifica sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, fornite agli OIV e ad organismi con funzioni analoghe, sono state predisposte distinguendo i raggruppamenti di soggetti ed obblighi, come sintetizzati nella tabella che segue.



Tabella 4.4 | Monitoraggio degli obblighi di pubblicazione per raggruppamento di enti

Raggruppamento enti monitorati	Obblighi di pubblicazione
Pubbliche amministrazioni	Consulenti e collaboratori; Enti controllati; Pagamenti dell'amministrazione; Pianificazione e governo del territorio; Interventi straordinari e di emergenza; Altri contenuti – Prevenzione della corruzione
Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	Consulenti e collaboratori; Enti controllati; Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; Bilanci; Pagamenti; Altri contenuti – PTPCT
Società a partecipazione pubblica non di controllo	Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; Servizi erogati; Altri contenuti - Accesso civico: accesso civico e registro degli accessi
Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici; Servizi erogati; Altri contenuti - Accesso civico: accesso civico e registro degli accessi

In ragione della cessazione dello stato di emergenza nazionale da Covid-19, è stato inserito, quale specifico obbligo di pubblicazione oggetto di attestazione, quello relativo al *“Rendiconto della raccolta fondi a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, previsto dal comma 5 dell'articolo 99, del citato decreto-legge n. 18/2020.

È stata, pertanto, prevista la pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, da parte di ciascuna amministrazione beneficiaria, all'interno della sezione di *“Amministrazione Trasparente”* - *“Interventi Straordinari e d'urgenza”*, seguendo le indicazioni fornite dall'Autorità con il Comunicato del Presidente del 29 luglio 2020.

Al fine di incentivare l'efficace e sinergico svolgimento delle attività di controllo interno da parte dei soggetti individuati da ciascun ente, accanto alla fase di rilevazione al 31 maggio 2022, l'Autorità, per l'anno di riferimento, ha previsto anche una ulteriore fase, intesa a superare le carenze emerse in fase di verifica, sollecitando la stretta collabora-

zione tra il RPCT e l'organismo con funzioni di attestazione. Con questi intenti è stata pianificata una attività di controllo interno successiva sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, nei casi in cui erano state riscontrate criticità nel corso delle iniziali verifiche.

Le griglie di rilevazione trasmesse ad ANAC alla data del 30 giugno 2022 ammontavano a n. 19.369, mentre le griglie di monitoraggio contenenti gli aggiornamenti sulle carenze originariamente rilevate - inviate entro il 10 novembre 2022 - sono state pari a n. 10.316, per un totale complessivo di n. 29.685 griglie di verifica acquisite dall'Autorità nel corso del 2022. Ciò ha permesso, peraltro, all'Autorità di acquisire un patrimonio informativo utile per futuri interventi regolatori e di vigilanza.

La tabella che segue descrive, per ciascun raggruppamento di enti destinatari della normativa sulla trasparenza, le griglie di rilevazione e quelle di monitoraggio trasmesse all'Autorità.

Tabella 4.5 | Numero griglie di rilevazione e monitoraggio acquisite dall'Autorità

Tipologie griglie di rilevazione	Raggruppamento enti	N. Enti
2.1.A	Pubbliche amministrazioni	16.874
2.1.B	Pubbliche amministrazioni	58
2.2	Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	1.544
2.3	Società a partecipazione pubblica non di controllo	155
2.4	Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	738
Totale Griglie di rilevazione acquisite dall'Autorità		19.369
6.1	Pubbliche amministrazioni	9.612
6.2	Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	581
6.3	Società a partecipazione pubblica non di controllo	24
6.4	Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	99
Totale Griglie di monitoraggio acquisite dall'Autorità		10.316
Totale complessivo		29.685



L'attività di acquisizione delle griglie e di interlocuzione con le amministrazioni e gli enti dei differenti comparti ha fatto emergere situazioni di mancata attivazione di controlli interni in materia di trasparenza, in contesti dove la funzione di attestazione non trovava specifica disciplina.

Ciò è stato rilevato sia in enti, pubblici e privati, caratterizzati da vicende straordinarie – quali la liquidazione, o il commissariamento, o trasformazioni di personalità giuridica –, sia in strutture di ridotte dimensioni organizzative, laddove la necessità di rispetto della normativa sulla trasparenza, in assenza di regolamentazione specifica, ha comportato situazioni diffuse di cumulo di funzioni in capo ad un unico soggetto, divenuto responsabile sia della pubblicazione dei dati, che della attestazione sul corretto assolvimento dell'obbligo.

La stessa problematica ha anche riguardato enti per i quali il legislatore non ha attribuito una funzione specifica di attestazione ad un organismo, quali ad esempio gli Ordini Professionali, i quali, peraltro, sono stati destinatari della delibera ANAC n. 777 del 24 novembre 2021 "Delibera riguardante proposte di semplificazione per l'applicazione della normativa anticorruzione e trasparenza agli ordini e collegi professionali".

Al fine di consentire il superamento di dette situazioni, che compromettevano la terzietà della funzione di attestazione e, conseguentemente, l'efficace svolgimento della funzione di controllo interno sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, nelle more di un intervento regolatorio e al fine di consentire al contempo,

in via di eccezione, la compilazione delle griglie, l'Autorità ha diramato alcuni avvisi di chiarimento in risposta alle istanze pervenute.

Tra queste fattispecie, ha avuto un particolare rilievo il caso degli istituti scolastici, considerato l'impatto territoriale, sociale e mediatico che il comparto ricopre.

Con avviso del 5 ottobre 2022, a seguito delle numerose richieste di chiarimento, l'Autorità è intervenuta precisando, quale regola generale ai fini della corretta trasmissione ad ANAC della griglia di rilevazione, che, nel caso in cui l'ente sia privo di OIV, o di altro soggetto con funzioni analoghe, l'attestazione e la compilazione della griglia di rilevazione sono effettuate dal RPCT, con relativo obbligo, nella nota di trasmissione, di specifica comunicazione in tal senso e di indicazione delle ragioni di tale assenza.

In quest'ottica, è stato chiarito che nelle scuole - nelle more dell'individuazione di un organismo analogo all'OIV - è il dirigente scolastico che predispone e trasmette la griglia di rilevazione con attestazione delle verifiche effettuate sugli obblighi di pubblicazione indicati nella delibera ANAC n. 201/2022.

All'esito della suddetta attività, le problematiche emerse sono state oggetto di riflessione da parte del legislatore che, con la legge di Bilancio 2023¹⁰³, ha individuato gli organi di attestazione nelle scuole, in materia di trasparenza, prevedendo all'art. 1, comma 562, che tali compiti siano svolti dai revisori dei conti.

4. LA VIGILANZA IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI

In materia di conferimento di incarichi pubblici l'Autorità svolge, su segnalazione o su iniziativa d'ufficio, l'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni legislative in materia di inconferibilità e incompatibilità e di *pantouflage*; verifica inoltre, su istanza di parte, l'adozione e attivazione all'interno dell'ente dei presidi di prevenzione dei conflitti di interesse, quali previsti, *in primis*, dal Codice di comportamento e dal PTPCT.

Nell'anno 2022 sono stati istruiti circa n. 180 fascicoli (oltre a numerose questioni oggetto di archiviazione in forma semplificata), di cui il 44% ha riguardato la materia delle inconferibilità e il 13% la materia delle incompatibilità, entrambe disciplinate dal decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39¹⁰⁴.

Negli ultimi mesi dell'anno 2022 è stata inoltre incrementata la vigilanza su iniziativa d'ufficio, che ha coinvolto 16 società *in house*, ubicate su tutto il territorio nazionale, due delle quali sono state anche oggetto di ispezione.

103 Legge 29 dicembre 2022, n. 197, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025", il cui articolo 1, comma 562, prevede espressamente che "Le attribuzioni previste dall'articolo 14, comma 4, lettera g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono svolte, presso le istituzioni scolastiche, dai revisori dei conti. Una quota parte del Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche, di cui all'articolo 1, comma 601, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, come rifinanziato dalla presente legge, pari a 4,2 milioni di euro, è destinata, a decorrere dall'anno 2023, all'incremento dei compensi dei revisori dei conti delle istituzioni scolastiche di cui all'articolo 1, comma 616, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, da definire con decreto del Ministro dell'istruzione e del merito, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze".

104 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico, a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6 novembre 2012, n. 190".



L'accertamento del rispetto delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013 ha interessato principalmente incarichi conferiti da amministrazioni comunali e, in misura inferiore, da amministrazioni centrali, enti sanitari, Regioni e Autorità di Sistema Portuale.

Dal punto di vista delle questioni trattate sono state affrontate specifiche criticità riguardanti, in particolare, la corretta ripartizione dei poteri in materia di inconfiribilità e incompatibilità tra l'Autorità e il RPCT, nonché l'applicazione di alcune disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

4.1 L'inconfiribilità di incarichi in caso di condanna per reati contro le pubbliche amministrazioni

L'attività di vigilanza e controllo sul rispetto della disciplina prevista dal d.lgs. n. 39 del 2013 ha riguardato, nel corso dell'anno 2022, diverse questioni giuridiche concernenti l'ipotesi di inconfiribilità conseguente a condanna per reati contro la pubblica amministrazione, prevista dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013.

Come è noto, la citata disposizione vieta il conferimento, per un determinato periodo di tempo, di alcuni incarichi di natura dirigenziale e di responsabilità amministrativa di vertice, presso le pubbliche amministrazioni, gli enti pubblici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, *“a coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non definitiva, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale”* e dall'art. 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, *“Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”*.

In particolare, nella fattispecie esaminata nella delibera n. 427 del 14 settembre 2022, l'Autorità ha affrontato tre questioni peculiari che hanno reso necessario un approfondimento giuridico di portata generale.

4.1.1 La sospensione condizionale della pena

Con la delibera in questione è stato nuovamente affrontato il tema dell'operatività del divieto previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 nelle ipotesi in cui, nel provvedimento giurisdizionale di condanna, sia stato concesso al reo il beneficio della sospensione condizionale della pena.

Tale questione, già affrontata nella delibera ANAC n. 1201/2019, è stata riesaminata alla luce delle controdeduzioni proposte dalle parti e delle sopravvenute sentenze del giudice amministrativo in materia.

Confermando l'orientamento già formulato, l'Autorità ha ribadito che il periodo di inconfiribilità individuato dall'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, non configurandosi come una misura sanzionatoria di natura penale o amministrativa, quanto piuttosto come uno strumento di prevenzione della corruzione e di garanzia del buon andamento dell'azione amministrativa, si applica anche nei confronti del destinatario di un provvedimento penale di condanna la cui pena sia stata sospesa ai sensi dell'art. 166 del codice penale.

Peraltro, anche il tenore letterale del comma 2 del richiamato articolo 166, laddove fa salva l'applicazione di altre norme di legge, sembra confermare l'assunto: in quest'ottica quindi l'applicazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013 costituisce una deroga, ammessa dalla legge, alla regola generale.

Tale impostazione ha ottenuto anche l'avallo della giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Salerno sentenza n. 2812/2021 e Consiglio di Stato sentenza n. 6538/2022).

4.1.2 La decorrenza del periodo di inconfiribilità

La seconda tematica approfondita nella delibera ANAC n. 427/2022 ha riguardato la modalità di computo del periodo di inconfiribilità, nei casi in cui l'ente presso il quale presta servizio il soggetto condannato, pur essendo venuto a conoscenza della sopravvenuta sentenza di condanna, non abbia tempestivamente revocato l'incarico dirigenziale conferito, realizzando, attraverso tale condotta omissiva, una violazione dell'art. 3 del d.lgs. n. 39/2013.

In linea generale, l'Autorità ritiene che il momento in cui inizia a decorrere il descritto tempo di preclusione coincida con la data del primo atto con cui l'amministrazione presso cui presta servizio il dipendente condannato manifesta la propria conoscenza della sentenza di condanna. Si può infatti ritenere che, da tale momento, l'ente sia tenuto ad attivarsi per verificare la sussistenza dell'ipotesi di inconfiribilità di cui all'art. 3, d.lgs. n. 39/2013 e ad adottare eventuali atti consequenziali (sul punto, cfr. delibera ANAC n. 159/2019 e delibera ANAC n. 1201/2019, par. n. 8).

Tale principio deve però essere temperato con un altro, di pari portata generale, espresso nella delibera ANAC n. 445/2020, in materia di computo dei periodi interdittivi derivanti da ipotesi di inconfiribilità, in base al quale «nel computo del periodo di raffreddamento, il termine è da intendersi sospeso per tutta la durata di un incarico inconfiribile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione dell'incarico inconfiribile».



Dall'applicazione congiunta dei suddetti principi, si è ritenuto, nel caso di specie, che il periodo interdittivo derivante dall'intervenuta sentenza di condanna penale iniziasse a decorrere, in conseguenza dell'inerzia dell'ente coinvolto, dalla data di accertamento dell'inconferibilità da parte di ANAC e, quindi, dalla data di adozione della relativa delibera. Tale interpretazione si è resa necessaria per garantire in concreto il rispetto della misura fissata dal legislatore, al fine di evitare facili elusioni mediante l'assunzione di condotte omissive da parte dei soggetti coinvolti.

L'orientamento secondo cui ANAC ritiene sospeso il periodo di raffreddamento in ipotesi di violazione del d.lgs. n. 39/2013 e, dunque, di effettivo svolgimento delle funzioni inconferibili – sebbene con riferimento a casi diversi – è già stato positivamente valutato dalla giurisprudenza amministrativa (cfr. TAR Lazio sentenza n. 12999/2022 e Consiglio di Stato n. 1448/2023). Pertanto anche tale principio – alla luce degli approfondimenti ulteriori e delle sentenze del giudice amministrativo nel corso dell'anno – è da ritenersi consolidato.

4.1.3 Il mancato adeguamento alle delibere di accertamento di ANAC

Nella delibera ANAC n. 427/2022 ha assunto rilievo anche il rapporto sussistente tra l'Autorità e i RPCT – soggetti tra i quali è ripartita, secondo quanto previsto dagli artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 39/2013, la vigilanza c.d. "interna" ed "esterna" sul rispetto delle disposizioni del decreto stesso – nelle ipotesi in cui gli RPCT omettano di contestare all'interessato l'insorgenza di una causa di inconferibilità/incompatibilità.

In alcuni casi, infatti, gli enti interessati hanno adottato una condotta particolarmente preoccupante, ossia quella di non adeguarsi alle delibere adottate dall'Autorità all'esito del procedimento di vigilanza concernente un'ipotesi di violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013.

A tal riguardo, nella citata delibera si è rammentato che la giurisprudenza amministrativa si è espressa in ordine alla natura degli atti dell'Autorità in materia di inconferibilità e incompatibilità riconoscendone il carattere costitutivo-provvedimentale.

Ne consegue che l'ente destinatario non può disattendere il contenuto delle delibere adottate dall'Autorità, salva la possibilità di impugnazione delle stesse dinanzi alla magistratura amministrativa.

Ad avviso di ANAC, per porre rimedio a queste ipotesi, è sufficiente richiamare il combinato disposto degli artt. 15 e 16 del d.lgs. n. 39/2013. È infatti lo stesso articolo 16 ad attribuire ad ANAC – nella sua qualità di autorità di garanzia e controllo – un generale potere di vigilare "sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi".

Da ciò discende che spetta all'Autorità anche il controllo del rispetto del meccanismo delineato dall'articolo 15 con riferimento ai poteri, le azioni e le attribuzioni dei RPCT, nonché al loro dovere di segnalare all'Autorità stessa i casi di possibile violazione della normativa.

La tematica illustrata è di importanza strategica per l'Autorità che ha, pertanto, intenzione di implementare il meccanismo di raccordo e vigilanza con gli RPCT, anche mediante la possibile adozione di nuove linee guida in materia.

4.1.4 La sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti

Più recentemente si è posto un altro problema di carattere interpretativo legato all'applicazione dell'art. 3, d.lgs. n. 39/2013, legato alle modifiche introdotte, tra gli altri, agli artt. 445 e 446 del codice di procedura penale dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150¹⁰⁵ (c.d. riforma Cartabia).

Tali modifiche finiscono per avere effetti anche sulla disciplina delle inconferibilità, con specifico riferimento all'istituto del c.d. "patteggiamento" previsto dall'art. 445 c.p.p.

Ai fini dell'ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 3, d.lgs. n. 39/2013, il riconoscimento, da parte della magistratura ordinaria, di una responsabilità penale del soggetto interessato è condizione da sola sufficiente a determinare la relativa preclusione.

Il divieto in esame si produce, pertanto, anche nel caso in cui la responsabilità penale del soggetto sia riconosciuta all'esito del patteggiamento; infatti l'art. 3, comma 6, d.lgs. n. 39/2013, ultimo periodo dispone che "agli effetti della presente disposizione, la sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p., è equiparata alla sentenza di condanna".

¹⁰⁵ Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, "Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

Tanto premesso, l'art. 445 del codice di procedura penale, nella versione risultante all'esito della riforma in argomento, nella parte di interesse, ovvero al comma 1-bis, dispone che: “[...] *Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444 comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna*”.

Appare, perciò, come la modifica in esame incida direttamente sul regime dell'inconferibilità derivante da condanna penale nella misura in cui, da un lato, sembra assegnare una diversa funzione all'istituto dell'applicazione della pena su richiesta e, dall'altro, pare elevare le pene accessorie a fattore determinante per l'applicabilità o meno del divieto di conferimento.

Sino ad ora, invece, le medesime pene accessorie hanno impattato solo sulla durata temporale del periodo di interdizione.

L'antinomia in questione, per essere risolta, necessita di una soluzione di natura interpretativa sulla quale l'Autorità, prima di pronunciarsi con un atto di carattere generale, ha ritenuto opportuno raccogliere il parere del Consiglio di Stato, prospettando una possibile soluzione ermeneutica.

4.2 L'inconferibilità di incarichi per progressiva attività professionale – criticità per gli enti locali di piccole dimensioni

Nel corso dell'anno 2022 sono state esaminate anche diverse questioni riguardanti l'applicazione dell'articolo 4, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 39/2013¹⁰⁶, con particolare riferimento al conferimento di incarichi dirigenziali, nella specie responsabili di uffici, presso Comuni con una popolazione inferiore a 15.000 abitanti (in alcuni casi inferiore anche a 1.000 abitanti) a soggetti che, nei due anni precedenti il conferimento, avevano svolto attività professionale in favore dell'ente comunale stesso (delibere ANAC nn. 272 del 7 giugno 2022, 428 del 14 settembre 2022 e 550 del 16 novembre 2022).

Le istruttorie svolte hanno innanzitutto permesso di ricondurre gli incarichi di Responsabile di uffici nell'alveo di applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, richiamando la definizione di incarichi dirigenziali esterni contenuta nell'art. 1, comma 2, lettera k)¹⁰⁷, nonché l'esatta individuazione dell'ambito di applicazione della disciplina delle inconferibilità ai sensi dell'art. 2, comma 2¹⁰⁸, oltre che la ritenuta applicabilità della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 39/2013 agli incarichi dirigenziali – interni ed esterni – mediante i quali sia conferita la responsabilità di un servizio/ufficio (cfr. delibere ANAC nn. 1001 del 21 settembre 2016 e 925 del 13 settembre 2017).

È stata inoltre valutata la “stabilità” dei rapporti professionali intercorsi, in epoca antecedente al conferimento degli incarichi in destinazione, tra i soggetti interessati e gli enti comunali; ciò in ragione del principio di diritto sancito dall'orientamento ANAC n. 99/2014, ossia che: “*Gli artt. 4 e 9 del d.lgs. n. 39/2013 non trovano applicazione alle prestazioni lavorative di tipo occasionale, non avendo le stesse il carattere della continuità e della stabilità dell'attività professionale [...]*”.

Sulla base di tali presupposti in tutti i casi esaminati è stato possibile dichiarare l'inconferibilità, ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 degli incarichi di Responsabile conferiti agli interessati.

Le fattispecie esaminate nelle predette delibere sono state tuttavia l'occasione per rilevare la sussistenza di criticità relative all'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013 nel caso di piccoli Comuni, nonostante per la fattispecie in esame – inconferibilità di cui all'art. 4, co. 1, lett. c) – l'attuale formulazione normativa non preveda limiti di applicazione legati alle dimensioni dell'ente.

4.3 La rilevanza del dato populativo: il vaglio della Corte Costituzionale

In merito al dato populativo richiesto da alcune disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, è di recente intervenuto il TAR Lazio, il quale, con alcune ordinanze degli inizi del corrente anno (nn. 1470/2023 e 1469/2023), ha rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità di alcune disposizioni del d.lgs. n. 39/2013.

106 L'articolo 4, comma 1, lettera c), d.lgs. n. 39/2013, così dispone: “*A coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato o finanziati dall'amministrazione o dall'ente pubblico che conferisce l'incarico ovvero abbiano svolto in proprio attività professionali, se queste sono regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente che conferisce l'incarico, non possono essere conferiti: [...] c) gli incarichi dirigenziali esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici che siano relativi allo specifico settore o ufficio dell'amministrazione che esercita i poteri di regolazione e finanziamento*”.

107 L'articolo 1, comma 2, lettera k), d.lgs. n. 39/2013, definisce gli incarichi dirigenziali esterni come quelli di “*funzione dirigenziale, comunque denominati, che comportano l'esercizio in via esclusiva delle competenze di amministrazione e gestione, nonché gli incarichi di funzione dirigenziale nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione, conferiti a soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni*”.

108 L'articolo 2, comma 2, d.lgs. n. 39/2013, dispone che “*Ai fini del presente decreto al conferimento negli enti locali di incarichi dirigenziali è assimilato quello di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale, nonché di tali incarichi a soggetti con contratto a tempo determinato, ai sensi dell'articolo 110, comma 2, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*”.



In particolare, il giudice amministrativo – oltre alla questione di legittimità degli artt. 1, comma 2, lett. f) e 7, comma 2, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013, nella parte in cui assimilano gli incarichi di *“presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico”* alla precedente partecipazione a organi di indirizzo politico ai sensi dell’art. 1, comma 50, lett. c), legge n. 190/2012 (per violazione degli artt. 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione) – ha sollevato anche la questione di legittimità dell’art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 nella parte in cui non limita l’ipotesi di inconfiribilità prevista per *“coloro che... nell’anno precedente siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione”* ai soli casi in cui l’ente controllante della società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 abitanti, per violazione degli artt. 3, 4, 5, 51, 97, 114 e 118 della Costituzione.

Il TAR Lazio ha infatti ritenuto che la mancata esclusione dell’applicabilità della disposizione in esame agli enti locali di piccole dimensioni finisca per provocare un pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione, oltre che una sproporzionata compressione dei diritti fondamentali degli interessati, dal momento che potrebbe disincentivare validi professionisti dall’accettare incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di enti di piccole dimensioni.

Inoltre, afferma il giudice amministrativo, l’attuale formulazione della disciplina delle inconfiribilità costituisce un ostacolo al *“flusso bottom-up (da società controllate da enti di piccole dimensioni a società pubbliche di maggiore rilievo) dei manager più meritevoli”*.

4.4 L’ipotesi di incompatibilità di alcuni incarichi presso le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura

L’Autorità ha altresì affrontato la questione relativa alla natura giuridica delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA) nell’ambito del procedimento concluso con la delibera n. 256 del 18 maggio 2022, con la quale è stata dichiarata la sussistenza dell’ipotesi di incompatibilità di cui all’art 11, co. 3, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013 nella contemporanea titolarità dell’incarico di Presidente di una CCIAA e di quello di Presidente del consiglio di amministrazione di un ente di diritto privato in controllo pubblico da parte di un Comune sito nella stessa Regione della CCIAA.

Con la predetta delibera, l’Autorità – richiamando quanto già indicato in altre precedenti pronunce (es. delibera

ANAC n. 1185 del 19 dicembre 2018) – ha ribadito la riconducibilità delle CCIAA nel novero degli enti pubblici di cui all’art. 1, co. 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013.

Nella citata delibera è stata altresì affrontata la questione della riconducibilità delle CCIAA alla categoria degli enti pubblici di livello provinciale a seguito delle modifiche legislative introdotte con la legge 7 agosto 2015, n. 124, *“Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”*, il decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219, *“Attuazione della delega di cui all’articolo 10 della legge 7 agosto 2015, n. 124, per il riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura”* e il decreto del MISE dell’8 agosto 2017, avente a oggetto la *“Rideterminazione delle circoscrizioni territoriali, istituzione di nuove camere di commercio, e determinazioni in materia di razionalizzazione delle sedi e del personale”*.

L’Autorità ha chiarito che dall’esame della legislazione vigente non appaiono emergere argomentazioni giuridiche per escludere una CCIAA dal novero degli enti pubblici di livello provinciale, ma solo la volontà legislativa di operare una razionalizzazione degli enti in questione, prevedendone un numero massimo e indicando una soglia minima di imprese e unità affinché una CCIAA non sia accorpata ad un’altra. Di conseguenza, le modifiche legislative intercorse non appaiono idonee ad escludere che una CCIAA possa essere ricondotta tra gli enti pubblici di livello provinciale.

4.5 La vigilanza sulla violazione del divieto di pantouflage

L’Autorità ha esaminato anche questioni relative alla possibile violazione del divieto sancito dall’articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, ossia il divieto di assumere incarichi presso i medesimi soggetti privati nei confronti dei quali sono stati esercitati poteri autoritativi e negoziali nello svolgimento del rapporto di pubblico impiego, nei tre anni successivi alla cessazione di tale rapporto.

Occorre rammentare che l’Autorità è stata investita, da parte della giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato Sezione V, sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019), del potere di vigilanza sul rispetto dell’articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e del conseguente potere sanzionatorio, in base al combinato disposto degli artt. 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013. Anche la Corte di Cassazione, adita con ricorso avverso la sopra citata sentenza, con l’ordinanza n. 36593 del 25 novembre 2021, ha confermato la sussistenza in capo ad ANAC dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia di *pantouflage*.

4.5.1 La valutazione dell'elemento psicologico

Con la delibera n. 225 dell'11 maggio 2022 l'Autorità ha concluso il primo procedimento sanzionatorio avviato nei confronti di soggetti rispetto ai quali era già stata accertata la violazione del divieto di *pantouflage*. In particolare, con la predetta delibera è stata affrontata la tematica dell'accertamento dell'elemento psicologico in capo ai soggetti possibili destinatari della sanzione interdittiva.

Sul tema, si è ritenuto che un pieno automatismo nell'applicazione di sanzioni amministrative – peraltro particolarmente afflittive quali quelle previste dal citato articolo 53, comma 16-*ter* – al pari di quanto già ritenuto in merito alle norme sulle inconfiribilità di cui al d.lgs. n. 39/2013 (in particolare alla sanzione consistente nell'impossibilità di conferire gli incarichi prevista dall'art. 18, comma 2, del citato decreto per i componenti degli organi che abbiano conferito incarichi nulli), possa essere in contrasto con i principi di ragionevolezza e proporzionalità e con i principi informativi della disciplina regolante le sanzioni amministrative (cfr. atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 6 del 27 maggio 2020).

Si è ritenuto pertanto che, in linea con i principi generali dell'ordinamento nazionale (cfr. anche l'articolo 3 della legge n. 689/1981) e di quello comunitario, le valutazioni relative alla sussistenza dell'elemento psicologico debbano essere svolte anche con riferimento alla sanzione amministrativa interdittiva applicabile alle fattispecie di *pantouflage*.

Posto che la giurisprudenza di legittimità ritiene che l'art. 3 della legge n. 689/1981 ponga una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo a carico del destinatario della sanzione – superabile con prova contraria da parte del trasgressore¹⁰⁹ – l'Autorità, dopo aver esaminato le controdeduzioni delle parti, ha disposto l'archiviazione del caso, in quanto le stesse parti hanno dimostrato l'assenza dell'elemento psicologico necessario per poter infliggere la sanzione di cui all'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001.

Nel corso del procedimento sono emerse diverse criticità, relative sia alla complessità interpretativa della norma, sia all'assenza di uno specifico regolamento di vigilanza e sanzionatorio, che, a seguito dell'attribuzione ad ANAC da parte della giurisprudenza di tutti i poteri di vigilanza e sanzionatori, disciplini nel dettaglio l'esercizio degli stessi.

Per tale ragione sono proseguiti, nell'anno 2022, i lavori per la redazione del suddetto regolamento, accompagnato da Linee guida per l'applicazione della disciplina del *pantouflage*, attualmente in via di ultimazione.

4.5.2 L'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali: lettere di *endorsement* e delibere di approvazione del riparto di risorse destinate agli IRCCS

Nel corso dell'anno, l'Autorità ha affrontato la questione relativa all'applicabilità dell'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001 in relazione al conferimento, a favore di un ex Direttore ministeriale, di un incarico presso un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), in occasione della quale è stata approfondita la ricorrenza dell'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali.

Nel caso esaminato, escluso ogni dubbio in merito alla riconducibilità dell'incarico di Direttore ministeriale nel perimetro soggettivo di applicazione della richiamata disposizione, dirimente è stata la disamina dei documenti adottati dall'interessato in qualità di titolare del suddetto incarico, al fine di verificare se essi avessero comportato l'esercizio di attività autoritativa o negoziale.

L'attenzione si è concentrata su alcune tipologie di atti adottati dall'interessato, quali lettere di *endorsement* e delibere di approvazione del riparto di risorse destinate agli IRCCS.

Le lettere di *endorsement* riguardavano la partecipazione dell'IRCCS in questione a una rete virtuale che coinvolge prestatori di assistenza sanitaria in tutta Europa, al fine di favorire la discussione sulle malattie rare o complesse, la ricerca e ogni altra utile collaborazione e per l'ampliamento dei domini delle reti ENRs - EURACAN dell'IRCCS, previo parere favorevole, in entrambi i casi, della Regione di appartenenza.

Dall'esame delle suddette lettere si è evinto che, tramite le stesse, l'ex Direttore aveva attestato "*che le richieste di partecipazione delle strutture istanti sono conformi alla normativa nazionale italiana*". Inoltre, con il supporto del Ministero di provenienza, l'istruttoria svolta ha permesso di accertare che, per essere ammessa a partecipare a tali reti, la struttura sanitaria richiedente debba ottenere dal suo Stato membro una dichiarazione scritta che certifichi che la sua partecipazione alla rete di riferimento sia conforme alla propria legislazione nazionale. La Direzione di provenienza e il Direttore generale si sono invece limitati a restituire l'*endorsement* alle strutture sanitarie. Ciò che si è evinto è dunque che il momento decisivo della proce-

109 Cfr. Corte di Cassazione sentenze nn. 10508/1995, 7143/2001, 8343/2001, 14107/2003, 5304/2004, 5155/2005, 20930/2009, 9546/2018, 1529/2018, 4114/2016.



dura è affidato, nella prima fase e nel rispetto del quadro costituzionale vigente, alle Regioni e Province autonome, mentre l'attestazione di conformità alla legislazione nazionale non richiede altra istruttoria o passaggio endo-procedimentale amministrativo.

Si è dunque concluso che le lettere di *endorsement*, quantomeno nel caso esaminato, non hanno costituito un atto autoritativo, né si è riscontrato un potere decisorio autonomo del Direttore e della Direzione in esame, finalizzato ad escludere ovvero ad ammettere un presidio alla partecipazione alle reti, potere che invece è apparso riservato alle Regioni e Province autonome.

Anche lo schema di delibera relativa al riparto di risorse per l'attività degli IRCCS non è apparsa rientrare nell'alveo di applicazione della norma in commento, in quanto è emerso che i destinatari di tale riparto erano unicamente le Regioni (e non direttamente gli IRCCS) e che la bozza di proposta a firma dell'ex Direttore era stata poi sostituita da una successiva proposta di altro soggetto, adottata in data successiva alle dimissioni del Direttore in questione. Si è dunque esclusa la natura autoritativa di tale atto, peraltro adottato da soggetto diverso dall'interessato.

Alla luce di tali elementi è stata quindi esclusa, nel caso esaminato, la sussistenza dei presupposti per l'applicazione della disposizione di cui all'articolo 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001.

5. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI PUBBLICI

L'Autorità, anche nel 2022, ha riservato una particolare attenzione al conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, tenuto conto del rilievo dell'istituto nell'ambito della gestione dei fondi comunitari, quale importante strumento di prevenzione dell'illegalità.

Come sopra evidenziato, la parte speciale del PNA 2022-2024 contiene uno specifico *focus* di approfondimento, al fine di fornire indicazioni e chiarire gli aspetti dubbi della normativa di riferimento.

In sede di vigilanza, il conflitto di interessi è stato oggetto di una specifica attenzione, sia in sede ispettiva che attraverso una indagine ad ampio raggio, finalizzata a verificare il grado di osservanza degli obblighi dichiarativi connessi alle situazioni di conflitto e la successiva gestione degli eventuali conflitti emersi, nell'ambito degli affidamenti diretti di servizi tecnici (di ingegneria e architettura) assegnati dagli enti locali.

I risultati dall'analisi sono stati esposti nel Comunicato del Presidente dell'Autorità n. 1 dell'11 gennaio 2023, che ha evidenziato elevati tassi di non conformità delle dichiarazioni relative al conflitto di interessi e una scarsa conoscenza della disciplina di riferimento, anche sotto il profilo regolatorio.

Possono definirsi addirittura paradossali gli esiti dell'indagine, atteso che in nessuno degli affidamenti diretti esaminati (n. 4.959) è emersa una situazione di potenziale conflitto tra il RUP e l'aggiudicatario.

L'Autorità, inoltre, con le delibere nn. 376 e 377 del 27 luglio 2022, ha precisato le modalità di gestione e rilascio delle dichiarazioni relative al conflitto di interessi nell'am-

bito degli affidamenti sotto soglia comunitaria, con particolare riferimento agli affidamenti diretti e alla gestione dell'albo fornitori.

5.1 La vigilanza sulla gestione dei conflitti di interesse

5.1.1 Il direttore dell'esecuzione del contratto ex dipendente dell'aggiudicatario

Con la delibera n. 273 del 7 giugno 2022, l'Autorità ha esaminato una complessa situazione relativa ad un conflitto di interessi in cui è incorso un direttore dell'esecuzione di un contratto di appalto di importo significativo. In tale delibera sono stati ricordati gli obblighi dichiarativi gravanti sui dipendenti pubblici e di verifica della stazione appaltante (come previsti dall'art. 42 del d.lgs. n.50/2016).

Inoltre, si è ritenuto sussistente il conflitto di interessi nel caso del dipendente pubblico che abbia svolto un'attività lavorativa alle dipendenze di un appaltatore e, senza soluzione di continuità, abbia poi preso servizio presso la stazione appaltante, in quanto le funzioni di direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), assunte dallo stesso, sono state espletate nell'ambito di un affidamento aggiudicato al medesimo appaltatore del quale era stato dipendente.

In tale occasione, si è affrontata la delicata questione dell'emersione del conflitto di interessi successivamente alla stipula del contratto (e durante l'esecuzione dello stesso). In tal caso, a giudizio dell'Autorità, la stazione appaltante è tenuta a valutare la rilevanza del conflitto di interessi nel complessivo procedimento di affidamento e nella fase di esecuzione.

In caso di omessa dichiarazione relativa ad una situazione di conflitto di interessi, la stazione appaltante è tenuta a valutare l'incidenza di tale omissione sul regolare svolgimento della procedura di assegnazione, oppure sull'influenza indebita nel processo decisionale della stazione appaltante. All'esito di tale complessa e articolata valutazione, la stazione appaltante potrà, con provvedimento adeguatamente motivato, agire in autotutela sui provvedimenti ritenuti viziati, con ovvie conseguenze risolutorie sui contratti stipulati, oppure valutare il mantenimento dei provvedimenti emessi, adottando, comunque, idonee iniziative volte a sterilizzare gli eventuali effetti negativi del conflitto e dell'omissione dichiarativa (ad esempio, mediante un riesame complessivo degli atti di gara ed esecutivi adottati, oppure mediante la sostituzione dei soggetti in conflitto coinvolti).

5.1.2 I legami di affinità e coniugio tra il RUP e soggetti esponenziali della società affidataria

Due casi di particolare interesse in tema di conflitto di interessi, considerata l'identità delle questioni giuridiche sottese e l'evidente connessione dei fatti in rilievo, sono stati quelli trattati nelle delibere ANAC nn. 589 e 590 del 13 dicembre 2022.

La situazione di conflitto di interessi ex art. 42 d.lgs. 50/2016 rilevata ha riguardato i responsabili dell'ufficio tecnico dei due piccoli Comuni coinvolti e l'amministratore/socio unico dell'impresa aggiudicataria di alcune delle procedure di gara poste in essere. Dall'istruttoria effettuata, è infatti emerso che i responsabili e RUP dei due Comuni, padre e figlia, hanno posto in essere l'affidamento diretto alla società, il cui soggetto esponenziale ha, rispettivamente, un legame di affinità e coniugio con gli stessi, venendosi così a configurare una evidente violazione delle norme in materia di conflitto di interessi, considerato che tali vincoli avrebbero imposto, a norma di legge, l'astensione e, comunque, la comunicazione di tale circostanza alla stazione appaltante.

Con la delibera n. 502 del 4 novembre 2022, l'Autorità ha avuto modo di affrontare un'ulteriore ipotesi di conflitto di interessi, quello verificatosi in fase di esecuzione. Nella vicenda analizzata, infatti, è emerso che il responsabile della struttura organizzativa di una pubblica amministrazione, che aveva affidato, in via diretta, un contratto di servizi, aveva, altresì, reso la dichiarazione di corretta esecuzione del servizio, pur in presenza di un'ipotesi di conflitto di interessi: dopo la conclusione del contratto, l'appaltatore aveva assunto a tempo determinato il figlio del responsabile della predetta struttura organizzativa, assegnandolo allo svolgimento della prestazione oggetto del contratto stesso.

Nel caso di specie, è stata censurata la mancata astensione del responsabile dalla valutazione in ordine alla correttezza dell'operato dell'appaltatore, in quanto il giudizio espresso si è andato a sostanziare, in ultima analisi, nell'apprezzamento dell'attività posta in essere direttamente dal proprio figlio, con ogni ovvia conseguenza in ordine alla potenziale assenza di oggettività nell'esprimere il proprio giudizio.

5.1.3 La contestuale titolarità di incarichi politici e incarichi dirigenziali e i relativi obblighi dichiarativi

Con la delibera ANAC n. 585 del 7 dicembre 2022, sempre ai fini della verifica di una possibile situazione di conflitto di interessi, è stato esaminato il caso di un Sindaco, nonché responsabile dell'Ufficio tecnico dello stesso ente, che aveva affidato alcuni appalti di servizi tecnici ad un professionista di propria conoscenza; risultava, infatti, che quest'ultimo era stato, in precedenza, suo vice, quando in un altro Comune limitrofo, aveva svolto l'incarico di Sindaco per due mandati consecutivi.

La vicenda trattata riveste carattere generale, in quanto molto spesso gli enti locali – di solito i piccoli comuni – si avvalgono della facoltà agli stessi riconosciuta di attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale (art. 53, co. 23, della legge n. 388/2000¹¹⁰).

Così era avvenuto, nel caso oggetto di istruttoria, in cui il Sindaco – competente in materie tecniche – si è visto assegnare anche la titolarità dell'Ufficio tecnico del Comune, con la conseguenza di trovarsi ad adottare gli atti di pertinenza di tale settore.

Sul punto, come abbiamo visto sopra, anche la sezione del PNA 2022-2024, relativa alla gestione dei conflitti di interessi nei contratti pubblici, evidenzia che i soggetti che compongono gli organi politici, in coerenza con il principio di separazione tra politica e amministrazione (art. 14 del d.lgs. n. 165/2001 e art. 80 del d.lgs. n. 267/2000), non assumono incarichi di natura amministrativa e, pertanto, non sono sottoposti alle regole di cui all'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016.

Al contempo, però, chiarisce che, quando ciò avviene, lo svolgimento di un ruolo gestionale e l'espletamento di funzioni che riguardano l'aggiudicazione di contratti pubblici, comporta necessariamente l'operatività degli obblighi dichiarativi previsti dalla normativa.

110 Legge 23 dicembre 2000, n. 388, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)".



Così, nella delibera è stato ribadito che anche il Sindaco incaricato di funzioni gestionali non può ritenersi esonerato dal rendere le prescritte dichiarazioni, sia al momento dell'assunzione della responsabilità dell'Ufficio, ma soprattutto in relazione a ciascun affidamento, per il quale svolge il ruolo di RUP, oppure altra funzione rilevante.

Poiché occorre evitare che sia lo stesso interessato ad effettuare autonomamente la valutazione di questioni che dovessero porsi in relazione alla propria situazione, è opportuno, inoltre, che il Comune interessato, in caso di assegnazione al Sindaco o ad un Assessore di funzioni gestionali, definisca in concreto, tenendo conto delle proprie specificità organizzative, le modalità con cui gli stessi possano rendere le dichiarazioni ai sensi degli articoli 6, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013¹¹¹ e 6-*bis* della legge n. 241/1990, nonché quelle relative alle procedure di aggiudicazione rispetto alle quali adottino atti.

Sicché, in questi casi, il destinatario delle dichiarazioni del Sindaco potrebbe essere lo stesso che riceve quelle degli altri dirigenti (Segretario Generale, Ufficio del personale, RPTC etc.), oppure, tenuto conto che la nomina del Sindaco quale Responsabile dell'Ufficio/Servizio è disposta dalla Giunta comunale, potrebbe essere anche quest'ultimo organo a ricevere le dichiarazioni di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi e a valutare eventuali questioni che dovessero porsi al riguardo.

Nella stessa delibera, infine, è stato evidenziato che il rapporto tra un Sindaco e la figura vicaria dallo stesso scelta sulla base dell'appartenenza politica possa avere un rilievo ai fini dell'applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, potendo essere percepito come una minaccia alla imparzialità e indipendenza, nel contesto della procedura di appalto o di concessione, tanto più nel caso in esame, in cui si è protratto per due mandati consecutivi. Pertanto, il Sindaco avrebbe dovuto rendere la prescritta dichiarazione in materia di conflitto di interessi, rimettendo al destinatario della stessa le valutazioni del caso in ordine alla necessità di astenersi, piuttosto che effettuarla autonomamente, ritenendola insussistente.

5.1.4 Il contestuale incarico di RPCT, incarico dirigenziale e docenza nei corsi di formazione oggetto dell'affidamento

Con nota del Presidente del 13 luglio 2022, è stata conclusa un'istruttoria di vigilanza, nell'ambito della quale è stato esaminato il caso di una Segretaria comunale, che rivestiva anche l'incarico di RPTC e che, al contempo, nella

qualità di responsabile di un Ufficio dirigenziale aveva disposto diversi affidamenti diretti in favore di una società operante nel settore della consulenza per gli enti locali.

Anche questa vicenda è stata esaminata in relazione all'applicazione dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto nel sito ufficiale della predetta società affidataria dei contratti, la stessa dirigente era indicata come docente del corso *online* per la pubblica amministrazione, acquistato per la formazione dei dipendenti del Comune.

In merito, l'Autorità ha evidenziato che, a prescindere dalla corresponsione di un corrispettivo da parte dell'operatore economico alla dirigente, la situazione descritta è, comunque, rilevante ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016, tenuto conto che l'attività di docenza costituisce, in ogni caso, esperienza professionale spendibile in ambito curriculare.

Sotto altro profilo, è stato osservato che la circostanza che la dirigente abbia rilasciato il consenso all'utilizzo della propria immagine, anche senza alcun corrispettivo, potrebbe considerarsi indizio di una conoscenza della ditta e dell'intento di voler fornire un apporto all'attività commerciale della stessa. Inoltre, è stato rilevato che un particolare rigore nella applicazione delle regole sul conflitto di interessi sarebbe stato auspicabile anche in ragione della numerosità dei contratti sottoscritti con la medesima società e delle modalità di affidamento, avvenuto in via diretta.

Infine, è stato osservato che proprio il ruolo di RPTC avrebbe dovuto suggerire alla dirigente di riservare particolare cura nel rispetto delle misure finalizzate a prevenire eventuali conflitti di interessi.

Per queste ragioni, pur avendo preso atto dell'intento di porre rimedio alla criticità segnalata, con le dimissioni della dirigente, l'Autorità ha ritenuto di dover, comunque, richiamare per il futuro il Comune ad una più puntuale verifica dell'effettivo adempimento degli obblighi correlati al rispetto dell'art. 42 del d.lgs. n. 50/2016.

¹¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, "Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Parte III

Il mercato dei contratti
pubblici: la regolazione,
la qualificazione delle
stazioni appaltanti, il
precontenzioso
e l'arbitrato

PAGINA BIANCA

5 IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

1. PREMESSA

Nel presente capitolo viene illustrato l'andamento della domanda dei contratti pubblici nell'anno 2022; le analisi sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), aggiornati alla fine di gennaio 2023¹¹².

Oltre ai dati sul numero e sul valore complessivo degli appalti, sulle tipologie di lavori, servizi e forniture di maggior impatto, sulle procedure di affidamento e sulle tipologie di stazioni appaltanti, uno specifico *focus* di approfondimento è dedicato ai prezzi di riferimento in ambito sanitario.

I dati utilizzati per le analisi svolte fanno riferimento alle procedure di affidamento con un importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro, per le quali, è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte), è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate), ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti)¹¹³.

Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse (laddove non diversamente specificato) le procedure relative a:

- ▶ bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, poiché per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo dell'appalto;
- ▶ bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio di ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società *in house*, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici);
- ▶ bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi;
- ▶ bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti.

L'analisi potrebbe, pertanto, non ricomprendere alcuni appalti, anche di importo rilevante, che risultano esclusi in base ad uno dei criteri di cui sopra.

2. LA DOMANDA DEL MERCATO

Nell'anno 2022 il valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro, per entrambi i settori, ordinari e speciali, si è attestato attorno ai 289,8 miliardi di euro.

Tale dato rappresenta il massimo della serie storica di cui alla figura 5.1, con un sostanziale raddoppio rispetto al 2018. In particolare, il 2022 ha registrato un incremento

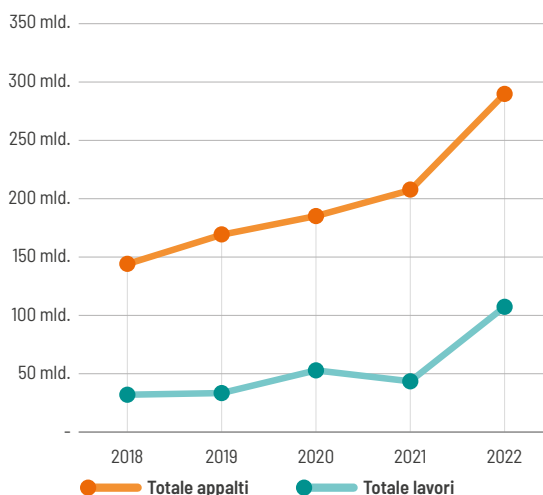
pari al 39,5% rispetto al precedente anno 2021 e al 56,2% rispetto al 2020, aumento significativo che risente anche degli appalti finanziati dalle consistenti risorse stanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

¹¹² Si precisa che, nelle tabelle relative ai confronti con l'anno precedente, anche i dati relativi al 2021 sono stati aggiornati a fine gennaio 2023.

¹¹³ Le analisi seguenti sono state pertanto effettuate soltanto sui codici identificativi gara (CIG) perfezionati, in quanto è solo il perfezionamento del CIG che conferisce validità alla gara.



Figura 5.1 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2018-2022)



Fonte: ANAC

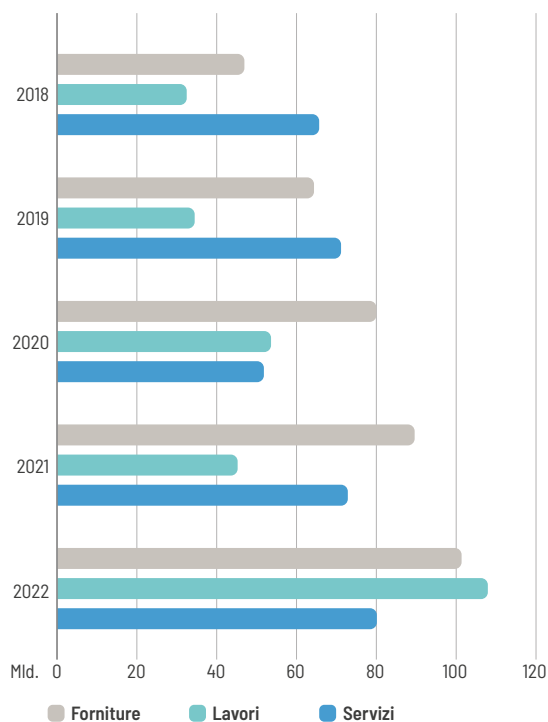
Come emerge dal grafico rappresentato nella figura 5.2, tale crescita è dovuta in particolare all'imponente aumento del 139,7% del settore lavori rispetto all'anno precedente (il cui valore nel 2022 ammonta a circa 108,1 miliardi di euro rispetto ai circa 45,1 miliardi di euro del 2021). Tale aumento è dipeso anche da alcuni importanti appalti in ambito ferroviario, autostradale ed energetico, tra cui in particolare, un appalto in concessione, di oltre 19 miliardi di euro, nel settore ordinario esperito tramite una procedura aperta dalla stazione appaltante "Concessioni autostradali lombarde S.p.A.", relativo ad un "affidamento della concessione per la progettazione definitiva, esecutiva, costruzione e gestione dell'autostrada regionale interconnessione del sistema viabilistico pedemontano con il raccordo autostradale diretto Brescia-Milano", per un periodo di 63 anni¹¹⁴.

Anche per il settore forniture (pari a circa 101,5 miliardi di euro) si registra un leggero aumento del 13,3% rispetto al precedente anno, dipeso essenzialmente da un importante bando multi-lotto per la fornitura di farmaci e servizi connessi esperito dalla centrale di committenza della Regione Lombardia, Azienda Regionale per l'Innovazione

e Acquisti S.p.A. (ARIA), per un totale di circa 14,7 miliardi di euro¹¹⁵.

Sempre in termini di importo, il settore servizi (pari a circa 80,2 miliardi di euro) è quello con minore crescita nell'ultimo anno, con un incremento del 9,9% rispetto al 2021.

Figura 5.2 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per settore (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, tipologia di contratto 2018-2022)



Fonte: ANAC

La tabella 5.3 mostra che, anche nel 2022, pesano maggiormente i settori ordinari, che assorbono l'89,6% del numero delle procedure e circa il 75,1% dell'importo complessivo della domanda.

114 Si precisa, al riguardo, che il valore dell'importo di cui ai CIG estratti per il periodo oggetto di analisi non contiene solo il valore della base d'asta ma, spesso, anche altri elementi, come ad esempio, le somme stanziare per i rinnovi contrattuali, le opzioni, la gestione delle concessioni e quant'altro. Importi che vengono imputati al periodo temporale in cui si estraggono e si elaborano i dati ai fini statistici, e che possono, peraltro, espletarsi nel corso di un lungo periodo di tempo, come nel caso dell'appalto appena citato di oltre 19 miliardi di euro, che ha una durata di ben 63 anni. In altri termini, appalti pluriennali certamente non frequenti e di importo così elevato hanno un impatto significativo sulla dinamica temporale del settore degli appalti e di ciò occorre tenere conto.

115 Anche in questo caso il bando è di 6,3 milioni di euro, valorizzato però in banca dati per 14,7 milioni di euro, in quanto sono stati considerati altri fattori tra cui l'opzione di rinnovo.

Tabella 5.3 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per settore e tipologia di contratto (2022)

Settore	Tipologia di contratto	Totale CIG perfezionati		Importo complessivo		Importo medio (Valore in Euro)
		2022	% CIG	2022 (Valore in Euro)	% Importo	
Ordinario	Forniture	67.402	28,9%	82.118.893.738	28,3%	1.218.345
	Lavori	59.408	25,5%	69.799.022.649	24,1%	1.174.909
	Servizi	81.932	35,2%	65.823.982.770	22,7%	803.398
	Totale settore ordinario	208.742	89,6%	217.741.899.157	75,1%	1.043.115
Speciale	Forniture	8.074	3,5%	19.382.975.731	6,7%	2.400.666
	Lavori	4.769	2,0%	38.356.484.620	13,2%	8.042.878
	Servizi	11.494	4,9%	14.400.599.899	5,0%	1.252.880
	Totale settore speciale	24.337	10,4%	72.140.060.250	24,9%	2.964.213
Totale	233.079	100,0%	289.881.959.407	100,0%	1.243.707	

Fonte: ANAC

Nella tabella 5.4, con riferimento ai soli contratti di lavori, si evidenziano inoltre le prime 5 categorie generali di qualificazione (OG) e le prime 5 categorie speciali di qualificazione (OS) che, in termini di numerosità, hanno avuto un maggiore impatto nell'anno 2022.

Dal raffronto con i dati del 2021, si registrano, per tutte le categorie, sia generali sia speciali, importanti aumenti a livello di importo, dovuti, come sopra evidenziato, al si-

gnificativo aumento dei lavori del 139,7% rispetto al precedente anno. In particolare nelle categorie generali (OG), il maggior aumento percentuale in termini di importo si registra nelle categorie OG3 (+352,9%) e OG2 (+131,7%).

Relativamente alle categorie speciali (OS), quelle con maggiore aumento percentuale in termini di volumi di spesa risultano essere le categorie OS24 (+229,1%) e OS6 (+81,8%).

Tabella 5.4 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per le prime cinque categorie generali e per le prime cinque categorie speciali in ordine di numerosità (2021-2022)*

Categorie	Categoria d'opera	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo (in Euro)		
		2021	2022	Δ	2021	2022	Δ
OG - Generali	OG 3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	16.286	15.779	-3,1%	8.287.883.012	37.533.139.086	352,9%
	OG 1 - Edifici civili e industriali	15.398	15.284	-0,7%	8.528.042.934	18.761.179.811	120,0%
	OG 2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	3.151	3.401	7,9%	1.677.620.565	3.887.319.072	131,7%
	OG 6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	2.969	3.190	7,4%	2.946.957.383	4.595.970.216	56,0%
	OG 8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	2.974	2.341	-21,3%	987.491.096	1.344.019.214	36,1%
	Totale OG	37.804	39.995	5,8%	22.427.994.989	66.121.627.399	194,8%
OS - Speciali	OS 30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	1.396	1.424	2,0%	319.898.273	444.809.631	39,0%
	OS 24 - Verde e arredo urbano	1.200	1.405	17,1%	256.541.439	844.186.865	229,1%
	OS 6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	1.305	1.354	3,8%	312.143.027	567.325.008	81,8%
	OS 21 - Opere strutturali speciali	1.445	1.335	-7,6%	722.291.132	1.015.172.714	40,5%
	OS 28 - Impianti termici e di condizionamento	1.266	1.274	0,6%	285.475.194	338.572.252	18,6%
Totale OS	5.296	6.344	19,8%	1.766.410.858	1.854.413.059	5,0%	

* L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle SS.AA. che utilizzano un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici (come, ad esempio, nel caso dei settori speciali).

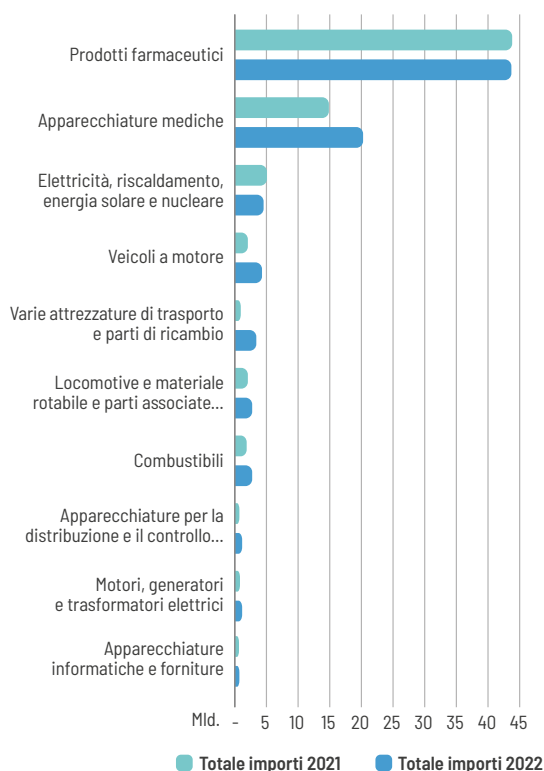
Fonte: ANAC



Nella figura 5.5 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di forniture (identificate in base al *common procurement vocabulary - CPV¹⁶*) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2022. Tali valori sono messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dal grafico si evince che le tipologie di forniture maggiormente acquistate sono quelle relative ai prodotti farmaceutici, più o meno stabili rispetto al precedente anno (- 0,1%), nonché alle apparecchiature mediche per le quali si registra una crescita del 36,1% rispetto al 2021. Seguono, poi, la categoria relativa a elettricità, riscaldamento, energia solare e nucleare, la categoria relativa ai veicoli a motore e quella relativa ad attrezzature di trasporto e parti di ricambio, che rispetto al precedente anno aumentano di ben il 259,1%.

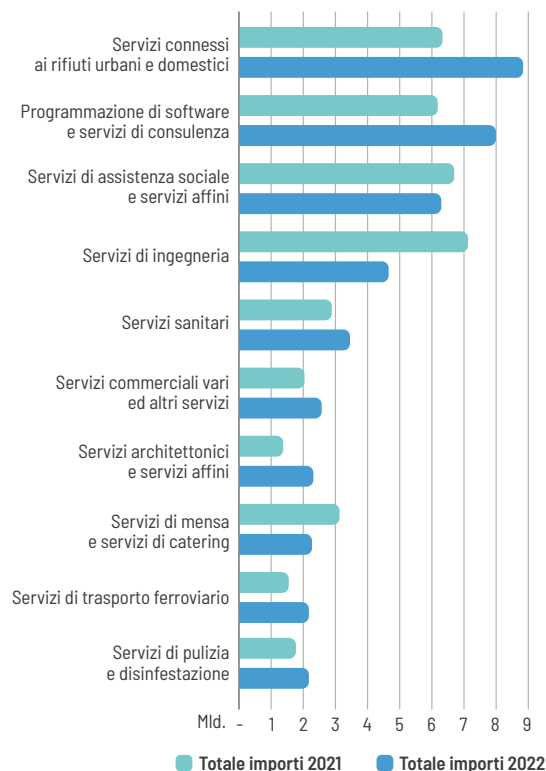
Figura 5.5 | Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2022



Nella figura 5.6 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di servizi (anch'esse identificate tramite CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nel 2022. Analogamente a quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con i relativi valori registrati nel precedente anno.

Dal grafico si evince che i servizi per cui si spende di più sono quelli relativi ai rifiuti urbani e domestici, ai programmi di *software* e servizi di consulenza, nonché quelli relativi all'assistenza sociale; le prime due categorie di servizi registrano un aumento pari a circa il 39,3% e il 28,9%, mentre la categoria relativa all'assistenza sociale registra una riduzione del 6%. Si registra anche una significativa flessione per i servizi di ingegneria che diminuiscono del 34,7%.

Figura 5.6 | Analisi comparata per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2022



116 Il CPV è un sistema di classificazione unico, a livello europeo, per gli appalti pubblici, volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.



La tabella 5.7 evidenzia la distribuzione dei contratti, nei settori ordinari e speciali, per classi di importo.

Rispetto al 2021, per i settori ordinari (in leggero aumento in termini di numerosità di appalti +2,9%) si verifica un aumento in termini di importo (+35,7%). Come mostrano i dati per i settori ordinari, per fascia di importo, si ha, in particolare, un aumento del 61,2% del valore rappresentato dalla fascia di importo più alta ($\geq \text{€ } 25.000.000$) ed

un aumento del 30,5% per la fascia $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$. I contratti nei settori speciali, invece, seppur in lieve diminuzione in termini numerici (-0,4%) rispetto al precedente anno, registrano un rilevante aumento, del 52,5% in termini di importo. Come mostrano i dati per fascia di importo, questo è dovuto ad un incremento dei contratti per la fascia di importo $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$ (+18,2%), e per la fascia $\geq \text{€ } 25.000.000$ (+85,3%).

Tabella 5.7 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per classi di importo e tipologia di settore (2021-2022)

Settore	Fascia d'importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2021	2022	Δ	2021 (Valore in Euro)	2022 (Valore in Euro)	Δ
Ordinario	$\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$	130.965	133.105	1,6%	10.544.672.864	10.994.834.900	4,3%
	$\geq \text{€ } 150.000 < \text{€ } 1.000.000$	54.968	55.428	0,8%	20.366.595.970	21.516.400.797	5,6%
	$\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$	12.460	14.475	16,2%	26.748.684.618	31.151.919.037	16,5%
	$\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$	3.683	4.626	25,6%	37.491.476.240	48.838.668.007	30,3%
	$\geq \text{€ } 25.000.000$	793	1.108	39,7%	65.278.314.544	105.240.076.417	61,2%
	Totale settore ordinario	202.869	208.742	2,9%	160.429.744.236	217.741.899.157	35,7%
Speciale	$\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$	12.278	12.206	-0,6%	993.754.184	1.043.557.958	5,0%
	$\geq \text{€ } 150.000 < \text{€ } 1.000.000$	8.145	7.792	-4,3%	3.146.350.687	3.046.447.477	-3,2%
	$\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$	2.861	2.847	-0,5%	6.414.823.530	6.335.414.727	-1,2%
	$\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$	934	1.090	16,7%	9.556.679.680	11.299.487.780	18,2%
	$\geq \text{€ } 25.000.000$	225	402	78,7%	27.200.322.514	50.415.152.308	85,3%
	Totale settore speciale	24.443	24.337	-0,4%	47.311.930.594	72.140.060.250	52,5%
Totale	227.312	233.079	2,5%	207.741.674.830	289.881.959.407	39,5%	

Fonte: ANAC

La tabella 5.8 mostra, invece, la distribuzione delle classi d'importo per tipologia di contratto.

Il maggiore aumento si è avuto nel settore dei lavori relativamente agli appalti di grandi dimensioni, in cui si registra un +304,4% per la fascia di importo $\geq \text{€ } 25.000.000$ e un +80,1% per la fascia $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$, mentre si registra un calo del -16,9% nella fascia di importo $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$.

Nel settore dei servizi, il maggior aumento si registra nella classe $\geq \text{€ } 25.000.000$ (+19,4%) e nella classe $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$ (+13,6%).

Infine, la tabella mostra come, per il settore delle forniture, gli aumenti generali si registrano nelle classi di importo $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$, $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$ e $\geq \text{€ } 25.000.000$ (rispettivamente +14,1%, +15,4% e +17,5%).

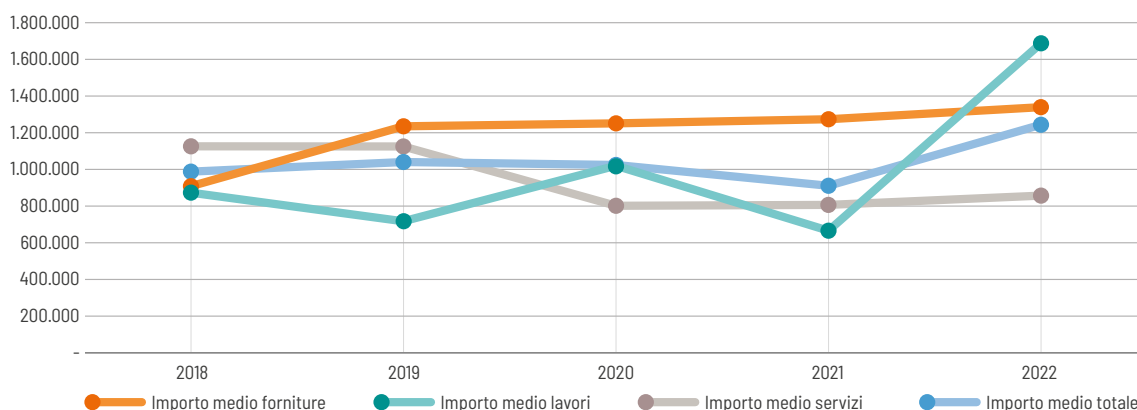
**Tabella 5.8** | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per classi di importo e tipologia di contratto (2021-2022)

Contratti	Fascia d'importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2021	2022	Δ	2021 (Valore in Euro)	2022 (Valore in Euro)	Δ
Forniture	≥ € 40.000 < € 150.000	39.924	45.338	13,6%	3.196.160.391	3.648.110.451	14,1%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.326	20.689	-3,0%	7.672.919.605	7.516.197.189	-2,0%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	6.027	6.304	4,6%	13.277.689.517	13.868.976.024	4,5%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	2.160	2.531	17,2%	23.369.919.320	26.980.467.425	15,4%
	≥ € 25.000.000	481	614	27,7%	42.104.075.495	49.488.118.380	17,5%
	Totale Forniture	69.918	75.476	7,9%	89.620.764.328	101.501.869.469	13,3%
Lavori	≥ € 40.000 < € 150.000	42.054	34.856	-17,1%	3.562.009.450	2.961.539.887	-16,9%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	20.030	21.936	9,5%	8.045.462.441	9.477.433.895	17,8%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	3.888	5.452	40,2%	8.221.378.667	11.467.520.615	39,5%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	897	1.418	58,1%	8.054.489.291	14.506.953.464	80,1%
	≥ € 25.000.000	182	515	183,0%	17.244.711.705	69.742.059.408	304,4%
	Totale Lavori	67.051	64.177	-4,3%	45.128.051.554	108.155.507.269	139,7%
Servizi	≥ € 40.000 < € 150.000	61.265	65.117	6,3%	4.780.257.207	5.428.742.520	13,6%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.757	20.595	-5,3%	7.794.564.612	7.569.217.191	-2,9%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	5.406	5.566	3,0%	11.664.439.964	12.150.837.124	4,2%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.560	1.767	13,3%	15.623.747.308	18.650.734.898	19,4%
	≥ € 25.000.000	355	381	7,3%	33.129.849.858	36.425.050.937	9,9%
	Totale Servizi	90.343	93.426	3,4%	72.992.858.949	80.224.582.669	9,9%
Totale	227.312	233.079	2,5%	207.741.674.830	289.881.959.407	39,5%	

Fonte: ANAC

La figura 5.9 evidenzia che, nel quinquennio 2018-2022, l'importo medio dei lotti, per tipologia di contratto, è più o meno stabile, ad esclusione dell'anno 2018, per il settore forniture. Aumenta leggermente, rispetto al precedente anno, l'importo medio dei servizi (+6,3%). Si registra, inve-

ce, un importante aumento dell'importo medio dei lavori, dovuto proprio al significativo incremento avutosi in tale settore nel 2022, che rispetto al precedente anno fa registrare un aumento di ben il 150,4%.

Figura 5.9 | Dinamica dell'importo medio dei lotti per tipologia di contratto (procedure di importo uguale o superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2018-2022)

Fonte: ANAC



3. LE MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE

In merito alle modalità di scelta del contraente, dall'analisi di cui alla tabella seguente, si rileva che, in termini di numerosità, con la procedura aperta sono state assegnate nel 2022 circa il 18,9% delle procedure totali, mentre nel 32,9% e nel 42,9% dei casi (per un totale di ben il 75,8%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato, rispettivamente, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando e l'affidamento diretto.

Per quanto riguarda gli importi, anche nel 2022, la pro-

cedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (60,6%), cui segue la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando con il 16,4% e la procedura ristretta con il 10,5%. Si evidenzia, inoltre, che l'importo dei contratti affidati con la procedura negoziata senza bando (16,4%) sommato a quello dei contratti aggiudicati con affidamento diretto (4,3%) supera il 20% circa del totale, per un valore complessivo di circa 60 miliardi di euro affidato quindi senza il confronto concorrenziale della gara.

Tabella 5.10 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2022)

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG perfezionati		Importo complessivo		Importo medio
	2022	% CIG	2022 (Valore in Euro)	% Importo	2022 (Valore in Euro)
Procedura aperta	44.097	18,9%	175.656.079.749	60,6%	3.983.402
Procedura ristretta	9.728	4,2%	30.399.717.017	10,5%	3.124.971
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.382	1,0%	21.855.249.985	7,5%	9.175.168
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	76.711	32,9%	47.600.033.257	16,4%	620.511
Affidamento diretto	99.936	42,9%	12.583.702.805	4,3%	125.918
Altro	225	0,1%	1.787.176.594	0,6%	7.943.007
Totale	233.079	100,0%	289.881.959.407	100,0%	1.243.707

Fonte: ANAC

La tabella 5.11 evidenzia la distribuzione delle procedure di affidamento per modalità di scelta del contraente. Si precisa che, poiché, da fine novembre 2020, ANAC ha ricompreso i sistemi dinamici di acquisizione non più tra le tipologie di "scelta del contraente", bensì tra le tipologie degli "strumenti di svolgimento procedure" (Sezione II del d.lgs. n. 50/2016), le procedure relative ai sistemi dinamici di acquisizione, da questo anno in poi, non sono più confrontabili, essendo confluite in altri tipi di procedure.

Dai dati riportati nella tabella 5.11 emerge, rispetto al precedente anno, un rilevante aumento della procedura negoziata, previa pubblicazione del bando, dove, a fronte di un aumento contenuto del numero complessivo di procedure avviate (+8,8%), si registra un incremento del volume di spesa dell'108,1% (aumento dovuto agli im-

porti degli appalti esperiti nei settori speciali in ambito ferroviario e energetico). Segue la procedura aperta, che in termini di importo aumenta del 78% (aumento dovuto, essenzialmente, ai due rilevanti bandi, sopra citati, di 19,2 miliardi di euro e di 14,7 miliardi di euro nel settore dei lavori e delle forniture). In diminuzione, rispetto al precedente anno, gli affidamenti diretti e le procedure ristrette che, in termini di importo, diminuiscono rispettivamente del 28,5% e del 23,1%.

Nelle tabelle 5.12 e 5.13 è stata analizzata la distribuzione, rispetto al precedente anno, delle procedure di affidamento per modalità di scelta del contraente, distinta per settore (ordinario e speciale) e per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

**Tabella 5.11** | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2021-2022)

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
	2022	% CIG	Δ	2021 (Valore in Euro)	2022 (Valore in Euro)	Δ
Procedura aperta	39.247	44.097	12,4%	98.683.943.472	175.656.079.749	78,0%
Procedura ristretta	12.257	9.728	-20,6%	39.545.901.820	30.399.717.017	-23,1%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.190	2.382	8,8%	10.504.475.350	21.855.249.985	108,1%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	83.507	76.711	-8,1%	40.803.757.342	47.600.033.257	16,7%
Affidamento diretto	89.910	99.936	11,2%	17.596.505.762	12.583.702.805	-28,5%
Altro	201	225	11,9%	607.091.083	1.787.176.594	194,4%
Totale	227.312	233.079	2,5%	207.741.674.830	289.881.959.407	39,5%

Fonte: ANAC

Tabella 5.12 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di settore (2021-2022)

Settore	Modalità di scelta del contraente	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2021	2022	Δ	2021 (Valore in Euro)	2022 (Valore in Euro)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	35.934	40.644	13,1%	82.195.138.069	146.632.088.894	78,4%
	Procedura ristretta	11.149	8.902	-20,2%	30.513.623.992	25.465.429.099	-16,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	678	659	-2,8%	306.452.630	354.388.470	15,6%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	71.433	65.355	-8,5%	32.751.842.834	33.182.424.321	1,3%
	Affidamento diretto	83.482	92.969	11,4%	14.315.632.734	10.942.524.945	-23,6%
	Altro	193	213	10,4%	347.053.978	1.165.043.429	235,7%
	Totale settore ordinario	202.869	208.742	2,9%	160.429.744.236	217.741.899.157	35,7%
Speciale	Procedura aperta	3.313	3.453	4,2%	16.488.805.404	29.023.990.855	76,0%
	Procedura ristretta	1.108	826	-25,5%	9.032.277.828	4.934.287.918	-45,4%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.512	1.723	14,0%	10.198.022.721	21.500.861.516	110,8%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	12.074	11.356	-5,9%	8.051.914.509	14.417.608.936	79,1%
	Affidamento diretto	6.428	6.967	8,4%	3.280.873.028	1.641.177.861	-50,0%
	Altro	8	12	50,0%	260.037.105	622.133.165	139,2%
	Totale settore speciale	24.443	24.337	-0,4%	47.311.930.594	72.140.060.250	52,5%
Totale	227.312	233.079	2,5%	207.741.674.830	289.881.959.407	39,5%	

Fonte: ANAC

**Tabella 5.13** | Distribuzione percentuale delle procedure di affidamento, di importo \geq € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di contratto (2021-2022)

Contratti	Fascia d'importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2021	2022	Δ	2021 (Valore in Euro)	2022 (Valore in Euro)	Δ
Forniture	Procedura aperta	17.994	20.770	15,4%	35.494.229.519	53.033.342.274	49,4%
	Procedura ristretta	9.406	7.389	-21,4%	32.497.406.725	22.635.217.486	-30,3%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	776	893	15,1%	2.992.053.620	7.160.750.792	139,3%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	25.958	23.367	-10,0%	16.129.274.719	15.577.661.903	-3,4%
	Affidamento diretto	15.732	23.010	46,3%	2.302.005.710	3.043.324.541	32,2%
	Altro	52	47	-9,6%	205.794.035	51.572.472	-74,9%
	Totale Forniture	69.918	75.476	7,9%	89.620.764.328	101.501.869.469	13,3%
Lavori	Procedura aperta	5.115	7.227	41,3%	20.181.588.437	67.994.624.567	236,9%
	Procedura ristretta	1.040	883	-15,1%	3.059.976.578	5.672.133.182	85,4%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	483	444	-8,1%	4.214.035.460	10.641.812.887	152,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	28.007	27.403	-2,2%	13.997.205.156	19.931.729.679	42,4%
	Affidamento diretto	32.349	28.161	-12,9%	3.374.516.279	3.346.289.584	-0,8%
	Altro	57	59	3,5%	300.729.644	568.917.371	89,2%
	Totale Lavori	67.051	64.177	-4,3%	45.128.051.554	108.155.507.269	139,7%
Servizi	Procedura aperta	16.138	16.100	-0,2%	43.008.125.517	54.628.112.908	27,0%
	Procedura ristretta	1.811	1.456	-19,6%	3.988.518.517	2.092.366.349	-47,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	931	1.045	12,2%	3.298.386.270	4.052.686.307	22,9%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	29.542	25.941	-12,2%	10.677.277.468	12.090.641.675	13,2%
	Affidamento diretto	41.829	48.765	16,6%	11.919.983.773	6.194.088.681	-48,0%
	Altro	92	119	29,3%	100.567.404	1.166.686.751	1.060,1%
	Totale Servizi	90.343	93.426	3,4%	72.992.858.949	80.224.582.669	9,9%
Totale	227.312	233.079	2,5%	207.741.674.830	289.881.959.407	39,5%	

Fonte: ANAC



Nella tabella 5.14 vengono, inoltre, riportati i dati relativi alla distribuzione delle procedure, suddivise per tipologia di strumento di svolgimento delle procedure, per numero e importo degli appalti e relativo peso percentuale.

Come sopra precisato, il sistema dinamico di acquisizione scompare dalle tabelle precedenti e, anche per il corrente anno, viene riportato in questa tabella.

Tabella 5.14 | Distribuzione delle procedure di affidamento di importo uguale o superiore a € 40.000 suddivise per tipologia di strumento di svolgimento delle procedure (2022)

Strumenti di svolgimento delle procedure	Nr. CIG	% CIG	Importo	% Importo
Accordo quadro	4.029	1,7%	17.194.676.313	5,9%
Asta elettronica art.56	2.411	1,0%	1.711.765.688	0,6%
Catalogo elettronico art.57: acquisto diretto	6.062	2,6%	558.930.969	0,2%
Catalogo elettronico art.57: richiesta di offerta	7.956	3,4%	2.137.516.828	0,7%
Procedura svolta in modalità tradizionale o "cartacea"	53.925	23,1%	24.653.929.584	8,5%
Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione art.58	151.480	65,0%	228.610.285.514	78,9%
Sistema dinamico di acquisizione	7.170	3,1%	14.811.757.714	5,1%
Non classificato	46	0,0%	203.096.797	0,1%
Totale	233.079	100%	289.881.959.407	100%

Fonte: ANAC

4. LE TIPOLOGIE DI STAZIONI APPALTANTI

Le tabelle 5.15, 5.16, 5.17 e 5.18 focalizzano l'attenzione, esclusivamente per l'anno 2022, sulle procedure di affidamento (numerosità, importi complessivi e percentuali), suddivise per tipologia di stazione appaltante.

La classificazione proposta è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle stazioni appaltanti presenti nella BDNCP, che hanno perfezionato un CIG dal 2008 ad oggi e va considerata esclusivamente ai fini statistici e non come classificazione ufficiale (economica, giuridica, ecc.).

In particolare, si evidenzia che il valore complessivo della domanda, dei circa 289,8 miliardi di euro, è associata per il:

- ▶ 36,6% a servizi di interesse generale, quali enti, concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc.;

- ▶ 23,7% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanità); il 4,9% del valore complessivo della domanda è afferente a Consip S.p.A.;

- ▶ 12,5% agli enti locali (10,1% ai Comuni e alle Comunità montane).

- ▶ 10,7% alla sanità.

A livello di numerosità, anche quest'anno pesano maggiormente le procedure associate agli enti locali (34,4%), seguite dalla sanità (19,4%) e dai servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, ecc. (17,1%).

Il dettaglio, per macro-tipologia di stazione appaltante, è riportato nelle tabelle seguenti.

Tabella 5.15 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante (2022)

Tipologia stazione appaltante	CIG perfezionati	% CIG	Importo complessivo in euro	% Importo
Centrale di Committenza (esclusa la sanità)	16.144	6,9%	68.599.161.863	23,7%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	2.663	1,1%	3.993.007.125	1,4%
Settore Enti Locali e Altro	80.095	34,4%	36.292.104.369	12,5%
Settore Istruzione e Formazione professionale	10.774	4,6%	2.769.956.917	1,0%
Settore Organi Centrali	15.478	6,6%	12.731.000.270	4,4%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	849	0,4%	797.147.755	0,3%
Settore Regolazione del Mercato	3.915	1,7%	12.207.784.668	4,2%
Settore Sanità	45.132	19,4%	31.129.583.996	10,7%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	2.185	0,9%	1.249.373.866	0,4%
Settore Servizi assistenziali, ricreativi, culturali	5.476	2,3%	2.920.662.441	1,0%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	39.948	17,1%	106.158.803.643	36,6%
Settore Servizi finanziari, bancari e assicurativi	286	0,1%	175.025.882	0,1%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	3.237	1,4%	1.936.609.240	0,7%
Non classificato	6.897	3,0%	8.921.737.372	3,1%
Totale	233.079	100,0%	289.881.959.407	100,0%

Fonte: ANAC

Tabella 5.16 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per tipologia di stazione appaltante (2022)

Tipologia stazione appaltante	CIG perfezionati	% CIG	Importo complessivo in euro	% Importo
Agenzie Fiscali	654	0,3%	947.263.702	0,3%
Agenzie Regionali Sanitarie	1.871	0,8%	4.189.047.406	1,4%
Autorità Nazionali di Vigilanza e Regolazione	294	0,1%	350.461.903	0,1%
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	23.215	10,0%	12.461.469.220	4,3%
Aziende Farmaceutiche e Farmacie	188	0,1%	70.512.770	0,0%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	12.898	5,5%	6.235.072.809	2,2%
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	957	0,4%	473.390.495	0,2%
Camere di Commercio	363	0,2%	82.831.090	0,0%
Centrale Committenza	16.144	6,9%	68.599.161.863	23,7%
Centrale Committenza - Settore Sanità	3.397	1,5%	6.837.421.367	2,4%
Città Metropolitane	1.603	0,7%	1.700.766.626	0,6%
Comuni	68.673	29,5%	28.565.044.302	9,9%
Comunità montane	867	0,4%	640.418.093	0,2%
Consorzi di bonifica	1.390	0,6%	802.126.891	0,3%
Altri Consorzi (esclusi consorzi di comuni, bonifica, ricerca e universitari)	1.153	0,5%	1.253.645.276	0,4%
Enti di Previdenza e Organi professionali	781	0,3%	785.425.281	0,3%
Enti e Istituzioni di Ricerca	1.796	0,8%	1.144.660.588	0,4%
Enti ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	4.819	2,1%	2.556.585.394	0,9%
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	7.626	3,3%	14.121.511.884	4,9%
Enti ed Agenzie produttori di servizi finanziari, bancari e assicurativi	283	0,1%	174.788.176	0,1%
Enti per l'edilizia residenziale e Agenzie immobiliari	2.444	1,0%	3.908.064.476	1,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture aeroportuali	1.378	0,6%	1.347.686.753	0,5%

Tipologia stazione appaltante	CIG perfezionati	% CIG	Importo complessivo in euro	% Importo
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture stradali	2.934	1,3%	26.018.407.879	9,0%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici – Ferrovie	2.339	1,0%	27.763.479.786	9,6%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Gestione rifiuti	5.166	2,2%	5.150.446.244	1,8%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Informatica e telecomunicazioni	2.323	1,0%	1.836.711.587	0,6%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici – Multiservizi	5.180	2,2%	3.212.637.841	1,1%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Porti ed Interporti	805	0,3%	2.581.929.460	0,9%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	3.257	1,4%	17.490.865.918	6,0%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	1.741	0,7%	4.438.628.211	1,5%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	6.167	2,6%	6.210.727.350	2,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Servizi postali	585	0,3%	977.777.205	0,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Trasporto pubblico locale	4.764	2,0%	7.246.487.482	2,5%
Fondazioni e Onlus culturali	845	0,4%	173.726.338	0,1%
Fondazioni e Onlus scientifiche	269	0,1%	80.725.383	0,0%
Fondazioni e Onlus settore sanitario	1.087	0,5%	434.559.936	0,1%
Fondazioni e Onlus settore servizi alla persona	31	0,0%	3.497.590	0,0%
Altro tipo Fondazioni (escluso culturali, scientifiche e settore sanità)	73	0,0%	12.173.779	0,0%
Istituti di Istruzione di ogni ordine e grado	6.891	3,0%	641.848.852	0,2%
Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico	1.003	0,4%	319.592.274	0,1%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	411	0,2%	88.622.372	0,0%
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	334	0,1%	118.486.090	0,0%
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	1.296	0,6%	395.407.746	0,1%
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	53	0,0%	16.909.816	0,0%
Ministero della Difesa	5.180	2,2%	3.402.714.565	1,2%
Ministero della Giustizia	948	0,4%	619.367.162	0,2%
Ministero della Salute	71	0,0%	22.081.253	0,0%
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	32	0,0%	62.119.985	0,0%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	859	0,4%	874.972.738	0,3%
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	91	0,0%	68.850.928	0,0%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	781	0,3%	363.916.762	0,1%
Ministero dell'Interno	2.079	0,9%	2.335.632.065	0,8%
Ministero dello Sviluppo Economico	53	0,0%	14.658.891	0,0%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	169	0,1%	100.897.230	0,0%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.665	1,1%	3.100.554.552	1,1%
Province	7.099	3,1%	4.147.974.311	1,5%
Regioni	1.936	0,8%	1.261.041.285	0,4%
Università	3.871	1,7%	2.124.434.804	0,8%
Non Classificato	6.897	3,0%	8.921.737.372	3,1%
Totale	233.079	100,0%	289.881.959.407	100,0%

Fonte: ANAC



Le tabelle 5.17 e 5.18 danno evidenza, per macro-tipologia di stazione appaltante, del tipo di modalità di scelta del contraente, in termini di numerosità e di importi. Il settore delle centrali di committenza è il comparto che, a livello di numerosità, affida maggiormente con procedure aperte o ristrette (65,2% degli affidamenti), seguito dal settore "regolazione del mercato" (39,3% degli affida-

menti). A livello di importi, il primo comparto, che affida con procedure aperte e ristrette, è il settore "regolazione del mercato", seguito da quello delle centrali di committenza, con, rispettivamente, il 95,6% ed il 93,3% della spesa complessiva di ciascun settore, seguiti dal settore di edilizia residenziale/immobiliare.

Tabella 5.17 | Distribuzione percentuale del numero delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante e alla modalità di scelta del contraente (2022)

Tipologia stazione appaltante	Procedure aperte e ristrette (%)	Procedure negoziate con/ senza bando (%)	Affidamenti diretti (%)	Altro %	Totale
					CIG
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	65,2%	19,4%	15,4%	0,0%	16.144
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	25,2%	37,7%	37,0%	0,2%	2.663
Settore Enti Locali e Altro	14,3%	29,5%	56,2%	0,1%	80.095
Settore Istruzione e Formazione professionale	12,8%	21,9%	65,2%	0,0%	10.774
Settore Organi Centrali	16,1%	48,0%	35,2%	0,6%	15.478
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	21,4%	28,4%	49,9%	0,2%	849
Settore Regolazione del Mercato	39,3%	21,5%	39,1%	0,1%	3.915
Settore Sanità	35,6%	38,1%	26,3%	0,0%	45.132
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	13,6%	31,3%	55,0%	0,1%	2.185
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	14,9%	27,3%	57,8%	0,0%	5.476
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	17,0%	44,2%	38,7%	0,0%	39.948
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	16,1%	31,5%	52,4%	0,0%	286
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	19,1%	27,3%	53,6%	0,0%	3.237
Non Classificato	13,8%	35,7%	50,2%	0,3%	6.897
Totale	23,1%	33,9%	42,9%	0,1%	233.079

Fonte: ANAC

Tabella 5.18 | Distribuzione percentuale dell'importo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante e alla modalità di scelta del contraente (2022)

Tipologia stazione appaltante	Procedure aperte e ristrette (%)	Procedure negoziate con/ senza bando (%)	Affidamenti diretti (%)	Altro %	Totale
					CIG
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	93,3%	6,2%	0,5%	0,0%	68.599.161.863
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	76,0%	20,8%	2,4%	0,7%	3.993.007.125
Settore Enti Locali e Altro	62,3%	24,4%	13,2%	0,1%	36.292.104.369
Settore Istruzione e Formazione professionale	58,6%	18,1%	23,2%	0,0%	2.769.956.917
Settore Organi Centrali	55,9%	37,1%	6,2%	0,8%	12.731.000.270
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	75,2%	19,8%	4,9%	0,1%	797.147.755
Settore Regolazione del Mercato	95,6%	2,7%	1,5%	0,2%	12.207.784.668
Settore Sanità	71,6%	21,7%	6,3%	0,3%	31.129.583.996



Tipologia stazione appaltante	Procedure aperte e ristrette (%)	Procedure negoziate con/ senza bando (%)	Affidamenti diretti (%)	Altro %	Totale
					CIG
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	59,8%	29,1%	9,8%	1,2%	1.249.373.866
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	65,9%	16,9%	17,2%	0,0%	2.920.662.441
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	61,2%	35,1%	2,3%	1,3%	106.158.803.643
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	75,7%	13,5%	10,8%	0,0%	175.025.882
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	69,3%	22,6%	8,1%	0,0%	1.936.609.240
Non Classificato	44,9%	50,0%	5,0%	0,1%	8.921.737.372
Totale	69,0%	24,4%	6,2%	0,3%	289.881.959.407

Fonte: ANAC

In conclusione, i dati sulla domanda di contratti pubblici, nell'anno 2022, confermano un'importante crescita degli appalti.

In termini di importo, il settore che ha fatto registrare il maggior aumento, nel 2022 rispetto al precedente anno, è quello dei lavori, con un incremento del 139,7% rispetto al 2021. Come specificato all'inizio del capitolo, ciò è dipeso principalmente da alcuni importanti appalti in ambito ferroviario, autostradale ed energetico, tra cui in particolare, un appalto di oltre 19 miliardi di euro nel settore ordinario, esepito tramite una procedura aperta dalla stazione appaltante "Concessioni autostradali lombarde S.p.A."¹¹⁷.

In leggera crescita anche i settori delle forniture e dei servizi, che aumentano, rispettivamente, del 13,3% e del 9,9%.

In merito alle modalità di scelta del contraente, le procedure aperte e ristrette sono le procedure con cui, a livello di importo, si effettuano più affidamenti (71,1%). In particolare, nel 2022, la procedura negoziata previa pubblicazione del bando è quella che fa registrare, a livello di importo, il maggiore aumento rispetto all'anno precedente (+108,1%), seguita dalla procedura aperta (+78,0%). Diminuiscono, invece, gli affidamenti diretti e le procedure ristrette, che, rispettivamente, hanno una flessione del 28,5% e del 23,1% rispetto al precedente anno. A livello di numerosità, vi è un incremento delle procedure aperte e degli affidamenti diretti, che aumentano, rispettivamente,

del 12,4% e del 11,2%, e una flessione delle procedure ristrette e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, che diminuiscono rispettivamente del 20,6% e del 8,1%.

4.1 L'analisi della spesa in ambito regionale

Le tre tabelle seguenti rappresentano la spesa in ambito regionale, rispettivamente per forniture, servizi e lavori, rispetto alla spesa totale dei tre settori. L'ambito regionale è individuato sulla base del luogo di esecuzione del contratto, rilevato dai codici ISTAT e NUTS¹¹⁸, dichiarati in fase di acquisizione del codice CIG. Nelle tabelle vengono anche indicati gli appalti di rilevanza nazionale o sovra-regionale.

La tabella 5.19 mostra che l'8,9% della spesa complessiva delle forniture è localizzata in Lombardia, seguita dal Lazio (3,0%) e dalla Puglia (2,4%). Gli appalti di forniture di rilevanza nazionale, o sovra-regionale, rappresentano invece il 6,9% del totale.

In termini di numerosità di CIG, le Regioni della Lombardia e del Lazio risultano quelle destinatarie di un maggior numero di appalti (rispettivamente 4,8% e 3,4%) seguite dalla Regione Piemonte (2,8%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di forniture, corrispondono, invece, alla Lombardia e alla Puglia.

¹¹⁷ Si ricordano, tuttavia, le precisazioni svolte in merito alle modalità di acquisizione del dato relativo al valore del contratto, per appalti peculiari e non frequenti, come questo.

¹¹⁸ La classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (NUTS) è stata istituita da Eurostat per fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la produzione di statistiche regionali per l'Unione Europea.

**Tabella 5.19** | Distribuzione percentuale della spesa per forniture per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2022)

Tipo Contratto	Regione	CIG	%CIG	Importo	% Importo	Importo medio
				Valore in Euro		Valore in Euro
Fornitore	Abruzzo	2.441	1,0%	2.371.814.329	0,8%	971.657
	Basilicata	577	0,2%	282.629.972	0,1%	489.827
	Calabria	1.672	0,7%	868.794.190	0,3%	519.614
	Campania	5.824	2,5%	4.589.327.034	1,6%	788.003
	Emilia-Romagna	5.791	2,5%	5.761.359.488	2,0%	994.882
	Friuli-Venezia Giulia	2.330	1,0%	1.016.138.153	0,4%	436.111
	Lazio	7.996	3,4%	8.766.488.788	3,0%	1.096.359
	Liguria	1.943	0,8%	768.912.313	0,3%	395.735
	Lombardia	11.235	4,8%	25.782.461.135	8,9%	2.294.834
	Marche	1.973	0,8%	1.062.180.350	0,4%	538.358
	Molise	266	0,1%	92.338.340	0,0%	347.137
	Piemonte	6.473	2,8%	5.835.228.268	2,0%	901.472
	Puglia	4.444	1,9%	6.870.127.561	2,4%	1.545.933
	Sardegna	1.992	0,9%	3.257.803.371	1,1%	1.635.443
	Sicilia	5.627	2,4%	4.283.129.003	1,5%	761.175
	Toscana	3.010	1,3%	3.613.260.810	1,2%	1.200.419
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	2.730	1,2%	1.577.927.350	0,5%	577.995
	Umbria	1.899	0,8%	633.811.873	0,2%	333.761
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	267	0,1%	203.382.054	0,1%	761.731
	Veneto	5.274	2,3%	3.788.219.022	1,3%	718.282
sovra-regionale/nazionale	1.681	0,7%	20.068.463.245	6,9%	11.938.408	
Non classificato	31	0,0%	8.072.818	0,0%	260.413	
Totale forniture	75.476	32,4%	101.501.869.469	35,0%	1.344.823	

Fonte: ANAC



La tabella 5.20 mostra che la spesa complessiva dei servizi è distribuita in Lazio e in Lombardia (rispettivamente per il 4,2% e il 3,8% del valore complessivo dei servizi), seguite dall'Emilia-Romagna (2,5%). Gli appalti di servizi di rilevanza nazionale o sovraregionale rappresentano invece il 3,8% del totale.

A livello di numerosità, sempre il Lazio e la Lombardia (rispettivamente con il 5,5% e il 5,4%) rappresentano le prime due Regioni, a livello di numero di appalti affidati in relazione ai servizi.

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di servizi, corrispondono invece alla Emilia-Romagna e al Lazio.

Tabella 5.20 | Distribuzione percentuale della spesa per servizi per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2022)

Tipo Contratto	Regione	CIG	%CIG	Importo	% Importo	Importo medio
				Valore in Euro		Valore in Euro
Servizi	Abruzzo	2.220	1,0%	1.215.496.868	0,4%	547.521
	Basilicata	975	0,4%	585.094.186	0,2%	600.097
	Calabria	2.423	1,0%	1.830.660.695	0,6%	755.535
	Campania	5.540	2,4%	4.170.313.611	1,4%	752.764
	Emilia-Romagna	7.161	3,1%	7.105.228.920	2,5%	992.212
	Friuli-Venezia Giulia	2.965	1,3%	1.571.565.858	0,5%	530.039
	Lazio	12.767	5,5%	12.080.356.875	4,2%	946.217
	Liguria	2.872	1,2%	1.732.968.727	0,6%	603.401
	Lombardia	12.682	5,4%	10.915.911.586	3,8%	860.741
	Marche	2.421	1,0%	1.272.025.932	0,4%	525.413
	Molise	582	0,2%	327.254.023	0,1%	562.292
	Piemonte	5.753	2,5%	5.143.242.432	1,8%	894.011
	Puglia	4.364	1,9%	2.742.144.405	0,9%	628.356
	Sardegna	3.674	1,6%	2.048.260.748	0,7%	557.502
	Sicilia	4.700	2,0%	4.179.725.976	1,4%	889.303
	Toscana	5.168	2,2%	4.106.986.278	1,4%	794.695
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.171	1,4%	1.934.572.339	0,7%	610.083
	Umbria	1.336	0,6%	758.221.842	0,3%	567.531
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	715	0,3%	319.753.451	0,1%	447.208
	Veneto	8.138	3,5%	5.180.639.126	1,8%	636.599
sovra-regionale/nazionale	3.729	1,6%	10.913.550.233	3,8%	2.926.669	
Non classificato	70	0,0%	90.608.559	0,0%	1.294.408	
Totale servizi	93.426	40,1%	80.224.582.669	27,7%	858.697	

Fonte: ANAC



La tabella 5.21 mostra che, rispetto alla spesa complessiva per lavori, la quota maggiore è localizzata in Lombardia e Sicilia (rispettivamente il 9,7% e il 4,5%), seguite dal Lazio (2,4%). Gli appalti di lavori di rilevanza nazionale o sovragiornale rappresentano invece l'1,1% del totale.

A livello di numerosità, la Lombardia, il Piemonte e il Lazio rappresentano (rispettivamente con il 3,8%, il 2,2% e il 2,2%) le prime tre Regioni a livello di numero di appalti affidati in relazione ai lavori.

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di lavori, corrispondono, invece, alla Sicilia e alla Lombardia.

Tabella 5.21 | Distribuzione percentuale della spesa per lavori per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2022)

Tipo Contratto	Regione	CIG	%CIG	Importo	% Importo	Importo medio
				Valore in Euro		Valore in Euro
Lavori	Abruzzo	2.437	1,0%	2.329.959.044	0,8%	956.077
	Basilicata	1.090	0,5%	1.267.373.177	0,4%	1.162.728
	Calabria	2.524	1,1%	2.795.802.259	1,0%	1.107.687
	Campania	3.956	1,7%	8.400.636.768	2,9%	2.123.518
	Emilia-Romagna	3.962	1,7%	5.553.594.398	1,9%	1.401.715
	Friuli-Venezia Giulia	1.666	0,7%	1.085.394.480	0,4%	651.497
	Lazio	5.171	2,2%	6.952.794.043	2,4%	1.344.574
	Liguria	1.804	0,8%	4.731.847.776	1,6%	2.622.975
	Lombardia	8.912	3,8%	28.145.785.052	9,7%	3.158.190
	Marche	3.895	1,7%	3.251.927.053	1,1%	834.898
	Molise	674	0,3%	613.624.370	0,2%	910.422
	Piemonte	5.173	2,2%	3.542.637.451	1,2%	684.832
	Puglia	2.987	1,3%	5.204.367.779	1,8%	1.742.339
	Sardegna	2.691	1,2%	1.759.227.661	0,6%	653.745
	Sicilia	3.505	1,5%	12.995.107.621	4,5%	3.707.591
	Toscana	4.025	1,7%	6.225.487.280	2,1%	1.546.705
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	2.561	1,1%	2.449.033.891	0,8%	956.280
	Umbria	1.443	0,6%	1.486.874.677	0,5%	1.030.405
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	581	0,2%	392.307.527	0,1%	675.228
	Veneto	4.789	2,1%	5.687.679.366	2,0%	1.187.655
sovra-regionale/nazionale	329	0,1%	3.283.694.381	1,1%	9.980.834	
Non classificato	2	0,0%	351.215	0,0%	175.607	
Totale servizi		64.177	27,5%	108.155.507.269	37,3%	1.685.269

Fonte: ANAC



6 L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

1. LA FUNZIONE DI REGOLAZIONE DI ANAC ALLA LUCE DEL NUOVO CONTESTO NORMATIVO

L'evoluzione del contesto normativo di riferimento in materia di contratti pubblici ha avuto notevoli ripercussioni sull'attività regolatoria dell'Autorità.

Hanno influito in questa direzione tre distinti fattori, i quali hanno condizionato, in diversa misura, l'esercizio del potere regolatorio.

Un primo elemento di condizionamento può rinvenirsi nella disposizione di cui all'articolo 1, comma 20, lettera gg), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32¹¹⁹, c.d. "Sblocca cantieri", attraverso cui è stato modificato l'articolo 216 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50¹²⁰.

Più nel dettaglio, è stata prevista l'emanazione, entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore della stessa norma, di un Regolamento c.d. "unico" di esecuzione, attuazione ed integrazione del Codice. Così facendo, è stato modificato l'impianto del d.lgs. n. 50/2016 con cui si demandava l'attuazione dello stesso a diversi atti di regolazione, tra i quali l'emanazione di linee guida di carattere generale, proposte dall'Autorità e approvate con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché attraverso provvedimenti della stessa Autorità, quali linee guida, bandi tipo e, in generale, mediante strumenti di regolazione flessibile.

Il citato Regolamento avrebbe dovuto dettare disposizioni per quanto attiene ai seguenti ambiti: a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento; b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto; c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali; d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie; e) direzione dei lavori e dell'esecuzione; f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali; g) collaudo e verifica di conformità; h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici; i) lavori riguardanti i beni culturali.

Nelle more della sua adozione, è stato previsto che ANAC si dovesse astenere dal produrre o modificare le linee guida esistenti, salvi i casi in cui ciò risultasse necessario per superare le procedure di infrazione indicate dalla norma. Inoltre, successivamente all'entrata in vigore del Regolamento, le linee guida che il d.lgs. n. 50/2016 demandava all'attuazione da parte dell'Autorità avrebbero cessato la loro efficacia.

Nondimeno, la mancata emanazione del Regolamento unico ha comportato un disallineamento di alcune linee guida con il quadro normativo, disallineamento che non è stato oggetto di specifici interventi da parte dell'Autorità, al fine di rispettare la volontà del legislatore.

Un secondo fattore di condizionamento è rappresentato dalla disciplina dettata dal legislatore attraverso le disposizioni di cui al decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76¹²¹, c.d. "Semplificazioni", prima, e di cui al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77¹²², cosiddetto "Semplificazioni bis", poi, le cui disposizioni hanno inciso anche nella materia della contrattualistica pubblica, con previsioni volte ad accelerare le procedure di affidamento, mediante l'introduzione di regimi specifici derogatori alle previsioni del d.lgs. n. 50/2016 per le opere finanziate con i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), del Piano nazionale degli investimenti complementari (PNC) e del Piano nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030.

Oltre alla predetta disciplina speciale, sono state introdotte, altresì, delle misure volte alla semplificazione e alla digitalizzazione, che hanno coinvolto direttamente l'Autorità. In questo senso, infatti, già in fase di approvazione del decreto-legge n. 76/2020, l'Autorità aveva indicato come la digitalizzazione, a regime, potesse rappresentare uno strumento di semplificazione maggiore rispetto a quelli introdotti con le norme richiamate.

Il legislatore, accogliendo i suggerimenti di ANAC in merito alla digitalizzazione e ai suoi effetti potenziali, ha proce-

119 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

120 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".

121 Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

122 Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, "Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

duto a modificare gli articoli 29 e 81 del d.lgs. n. 50/2016, con ciò incidendo notevolmente sugli ambiti di intervento dell'Autorità e, quindi, di riflesso, sulle sue funzioni regolatorie. Sono state contemplate, infatti, disposizioni volte alla digitalizzazione delle procedure di affidamento, nonché alla loro semplificazione e razionalizzazione.

In questo processo si iscrive l'istituzione del Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE), che permette di inserire e gestire, per ciascun operatore economico, le informazioni e i documenti utili alla dimostrazione dei requisiti generali e speciali, utilizzandoli per la partecipazione a diverse procedure di gara.

Le nuove competenze cui l'Autorità dovrà fare fronte sono legate principalmente alla digitalizzazione delle procedure, all'unicità degli invii dei dati (da attuarsi attraverso un'accresciuta centralità della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici - BDNCP), nonché alla predisposizione del FVOE.

Un terzo fattore di condizionamento dell'attività di regolazione dell'Autorità può rinvenirsi nella riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici e concessioni Milestone M1C1-71 - Riforma 1.10, prevista nel PNRR, che prevede, come obiettivo, quello attinente all'entrata in vigore di tutte le leggi, i regolamenti e i provvedimenti attuativi (anche di diritto derivato) per il sistema degli appalti pubblici.

Nell'ambito di questa riforma cosiddetta "abilitante", è stata approvata la legge delega 21 giugno 2022, n. 78¹²³, con cui il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, la disciplina dei contratti pubblici, anche al fine di adeguarla al diritto europeo e ai principi espressi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, interne e sovranazionali, e di razionalizzare, riordinare e semplificare la disciplina vigente, nonché al fine di evitare l'avvio di procedure di infrazione da parte della Commissione europea e di giungere alla risoluzione delle procedure avviate.

Il Governo ha sfruttato la possibilità, prevista dalla legge delega, di avvalersi del Consiglio di Stato per la redazione degli schemi dei decreti legislativi, secondo quanto previsto dall'articolo 14, del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054¹²⁴.

Si deve rilevare che, all'interno della predetta Milestone M1C1-71 (sub. IV), rientra anche il completamento da parte di ANAC dell'esercizio di qualificazione delle stazioni

appaltanti in termini di *procurement capacity*, facendo seguito all'attuazione dell'articolo 38 del d.lgs. n. 50/2016. Tale previsione si spiega in ragione della necessità di dare effettivo avvio al predetto sistema di qualificazione, il quale, come è noto, è rimasto inattuato.

Con il decreto-legge n. 77/2021, adottato in esecuzione della M1C1-69 del PNRR, è stata disposta una prima consistente opera di riduzione, centralizzazione e, quindi, qualificazione delle stazioni appaltanti, relativa specificamente agli appalti finanziati con le risorse del PNRR, con particolare riferimento ai Comuni (in particolare l'articolo 52 stabilisce che, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori – oltre che secondo le modalità indicate dall'articolo 37, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016 – anche attraverso le Unioni di comuni, le Province, le Città metropolitane e i Comuni capoluoghi di province).

In data 17 dicembre 2021, la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'Autorità hanno sottoscritto un Protocollo di intesa avente ad oggetto "*l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza (e ulteriori profili di collaborazione), di cui all'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50*", in virtù del quale sono state elaborate le Linee guida recanti «*attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici*».

L'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e le relative Linee guida sono oggetto del Capitolo 7 della presente Relazione, cui si rimanda per una trattazione più dettagliata.

All'esito di queste premesse, è evidente come l'attività di regolazione dell'Autorità sia stata condizionata e, per alcuni versi, anche frenata. In questo senso, ad esempio, proprio le previsioni contenute nel decreto-legge n. 32/2019 hanno bloccato l'attività regolatoria consistente nelle linee guida c.d. vincolanti.

Il potere regolatorio, perciò, è stato esercitato unicamente nei confronti di quei profili estranei all'ambito di intervento del Regolamento unico, concretizzandosi, quindi, in atti di indirizzo non vincolanti con l'obiettivo di orientare le stazioni appaltanti e gli operatori del settore, favorendo lo sviluppo di *best practices*.

123 Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante "*Delega al Governo in materia di contratti pubblici*".

124 Regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, "*Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*".

Nondimeno, pur se modificata rispetto al passato, si rileva come nel corso del 2022 l'attività di regolazione sia stata comunque intensa. Ed infatti, sono stati effettuati vari aggiornamenti al bando-tipo n. 1 del 2021 recante il disciplinare di gara per procedure di acquisto di servizi e forniture, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svolte totalmente con strumenti informatici, e ciò nell'ottica di fornire agli operatori del settore uno strumento in linea con l'evoluzione normativa e giurisprudenziale.

Inoltre, come verrà descritto diffusamente nel presente capitolo, sono state adottate ben quattro linee guida le quali, pur essendo non vincolanti, offrono comunque un supporto e un ausilio al mercato di riferimento. Delle quattro, quelle relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti rivestono notevole rilievo, sia per i loro risvolti pratici in termini di professionalizzazione del *buyer* pubblico, sia in una prospettiva futura, poiché le stesse dovrebbero rappresentare il modello di riferimento per il sistema di qualificazione che entrerà a regime il 1° luglio 2023, come previsto dal decreto legislativo n. 36/2023¹²⁵.

L'attività si è, poi, concretizzata anche attraverso interventi puntuali resi nella forma di pareri e di delibere volti a risolvere alcune problematiche specifiche che si sono via via presentate, così come attraverso appositi atti indirizzati al Governo e al Parlamento, con cui sono stati segnalati fenomeni particolarmente gravi di inosservanza o di applicazione distorta della normativa di settore. Le predette segnalazioni sono trattate diffusamente nel Capitolo 1 della Relazione, alle stesse dedicate.

2. L'AGGIORNAMENTO DEL BANDO-TIPO N. 1/2021

L'Autorità ha provveduto al costante aggiornamento del bando-tipo n. 1 del 2021 recante il disciplinare di gara per procedure di acquisto di servizi e forniture, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, svolte totalmente con strumenti informatici, adottato dal Consiglio dell'Autorità, con delibera n. 773 del 24 novembre 2021 (bando-tipo n. 1/2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 305 del 24 dicembre 2021).

Nello specifico, attraverso le delibere ANAC n. 154 del 16 marzo 2022 e n. 332 del 30 luglio 2022, le disposizioni del

Da ultimo, giova comunque sottolineare che un'attività rilevante è stata dedicata all'aggiornamento delle Linee guida n. 6, in materia di esclusioni dalla gara per gravi illeciti professionali, recanti «*Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del Codice dei contratti pubblici*».

A tal proposito, per far fronte alle numerose criticità presenti, nonché per ridurre i casi di errore, anche al fine di diminuire il contenzioso sulle esclusioni dalle gare da sempre molto elevato, si era provveduto ad un aggiornamento del testo delle linee guida. Il documento così predisposto offriva una descrizione esemplificativa delle fattispecie ostative alla partecipazione alle procedure di affidamento e individuava i mezzi di prova adeguati a comprovarne la ricorrenza. Sul testo era stata avviata una consultazione pubblica nei mesi di gennaio e febbraio del 2022.

Stante l'evoluzione del quadro normativo di riferimento, in virtù del quale è stato previsto il superamento delle linee guida vincolanti, l'Autorità ha ritenuto di soprassedere all'aggiornamento delle linee guida e di far confluire gli elementi emersi dalla consultazione e dagli approfondimenti condotti in un apposito atto di segnalazione indirizzato al Governo e al Parlamento. Nella segnalazione sono state evidenziate le criticità della disciplina vigente chiedendone, quindi, una modifica all'esito dei lavori di attuazione della legge delega.

disciplinare sono state aggiornate alle indicazioni contenute nelle linee guida di cui al Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento delle pari opportunità del 7 dicembre 2021, «*Adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC*», adottato in attuazione dell'articolo 47, comma 8, del decreto-legge n. 77/2021, nonché alle previsioni contenute all'articolo 29, comma 1, lettera a), del decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4¹²⁶, relative all'obbligo dell'inserimento nei documenti di gara delle clausole di revisione dei prezzi

125 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, «*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*».

126 Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, «*Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico*», convertito con legge del 28 marzo 2022, n. 25.

di cui all'articolo 106, comma 1, lettera a), primo periodo del d.lgs. n. 50/2016.

Gli approfondimenti condotti per l'aggiornamento del bando-tipo sono all'origine anche delle segnalazioni nn. 1 e 2 del 2022 dell'Autorità.

3. LE LINEE GUIDA

Come già anticipato, parte dell'attività di regolazione si è concretizzata nell'elaborazione di atti non vincolanti a supporto delle stazioni appaltanti e degli operatori del settore, ponendo in essere alcuni atti diretti ad orientare il mercato anche attraverso lo sviluppo di *best practices*.

3.1 Le Linee guida n. 16 ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali

A seguito della piena liberalizzazione del settore postale (avvenuta con l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 261/1999¹²⁸) e dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, si è reso necessario procedere all'aggiornamento delle indicazioni fornite con la determinazione ANAC n. 3 del 9 dicembre 2014 sugli appalti di servizi postali e ciò anche con l'obiettivo di fare fronte ai profili critici, rappresentati in più occasioni dagli operatori, negli affidamenti degli stessi.

Viste le innovazioni normative e regolamentari, le Autorità competenti, AGCOM quale Autorità di regolazione del settore postale, ed ANAC, quale Autorità preposta alla regolazione ed alla vigilanza nel complessivo settore dei contratti pubblici, hanno inteso procedere congiuntamente all'adozione di un atto a carattere generale, in sostituzione della precedente determinazione del 9 dicembre 2014, al fine di fornire indirizzi interpretativi che fossero in grado di coniugare la disciplina in materia di contratti ed appalti pubblici con la normativa postale.

Si è giunti, quindi, all'emanazione delle Linee guida n. 16 ANAC-AGCOM per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali, approvate con delibera ANAC n. 185 del

Si segnala, altresì, che attraverso la delibera ANAC n. 101 del 2 marzo 2022, sono state fornite indicazioni in merito alla nozione di "domicilio digitale", da intendersi come un indirizzo di posta elettronica certificata valido presente all'interno dell'indice nazionale richiamato dagli articoli 6-*bis* e 6-*ter*, del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82¹²⁷, cui inoltrare le comunicazioni di cui all'articolo 2.3 del bando-tipo.

13 aprile 2022 e delibera AGCOM n. 116/22/CONS del 13 aprile 2022.

La base giuridica delle Linee guida n. 16 si rinviene nell'articolo 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, nelle disposizioni in materia postale del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201¹²⁹, oltre che nell'articolo 22 della direttiva 97/67/CE¹³⁰.

In virtù del principio di leale collaborazione e nell'ottica di una più stretta cooperazione amministrativa, le Linee guida forniscono criteri applicativi ed indicazioni operative alle stazioni appaltanti in sede di applicazione delle norme contrattuali in materia postale. Lo scopo delle Linee guida è quello di orientare le amministrazioni pubbliche impegnate nelle procedure di appalto, agevolando l'applicazione del quadro normativo di settore e garantendo, quindi, la conformità e l'uniformità delle attività amministrative alla vigente disciplina contrattuale pubblicistica ed alle disposizioni in materia postale. Nel contempo, attraverso le stesse, si mira a favorire la competizione in sede di gara, assecondare lo sviluppo del mercato dei servizi postali e il perseguimento di obiettivi di qualità ed efficienza del servizio reso agli utenti.

Le Linee guida chiariscono la normativa applicabile ai servizi postali: i contratti di appalto possono includere, infatti, una pluralità di prestazioni e, in particolare, la raccolta, lo smistamento in partenza, il trasporto, lo smistamento in arrivo e la distribuzione degli invii postali.

Fermo restando quanto previsto dall'articolo 23, comma 2, del decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261¹³¹, come modificato dal decreto legislativo del 31 marzo 2011, n.

127 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, "Codice dell'amministrazione digitale".

128 Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, "Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio".

129 Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

130 Direttiva 97/67/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 dicembre 1997 concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e il miglioramento della qualità del servizio.

131 Decreto legislativo 22 luglio 1999, n. 261, "Attuazione della direttiva 97/67/CE concernente regole comuni per lo sviluppo del mercato interno dei servizi postali comunitari e per il miglioramento della qualità del servizio".



58¹³², gli affidamenti aventi ad oggetto appalti di servizi postali rientrano nell'allegato IX del d.lgs. n. 50/2016 e sono assoggettati alle disposizioni della parte II, Titolo IV, Capo II. Per quanto non espressamente previsto nei citati articoli, si applicano le disposizioni delle Parti I, II e VI del decreto legislativo medesimo.

Il documento si occupa, poi, di analizzare l'oggetto dell'affidamento, specificando che rientrano tra gli "altri servizi diversi dai servizi postali" quelli di gestione di servizi postali, ossia quelli precedenti il recapito (c.d. "servizi a monte", i quali includono, tra gli altri, l'elaborazione, la composizione dei documenti, la stampa e l'imbustamento) e quelli successivi al recapito (c.d. servizi "a valle" che includono, tra gli altri, la conservazione sostitutiva e l'archiviazione degli avvisi di ricevimento).

Viene poi dedicato un apposito paragrafo alla copertura del servizio di recapito, il cui livello minimo è utilizzato come criterio di valutazione dell'offerta, oppure come livello minimo di esecuzione; la scelta concreta della copertura minima da richiedere deve, tuttavia, essere effettuata caso per caso dalla stazione appaltante, all'esito di un'adeguata indagine di mercato e in considerazione delle caratteristiche del servizio da affidare e delle esigenze specifiche da soddisfare.

Una parte rilevante del documento riguarda l'affidamento dei servizi di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890¹³³) e delle violazioni del Codice della strada (articolo 201 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285¹³⁴), effettuato nel rispetto del principio di unitarietà del processo, volto ad assicurare la certezza legale della conoscenza dell'atto da parte del destinatario.

L'esito cui si è pervenuti è stato preceduto da un confronto con il Ministero della Giustizia, che ha ritenuto di poter concordare in merito alla possibilità di consentire la partecipazione di raggruppamenti temporanei di imprese verticali, nel cui ambito vengano adottati accorgimenti organizzativi e procedurali tali da garantire che le "responsabilità siano ricondotte, sotto ogni profilo, ad un unico soggetto in grado di esercitare effettivi poteri di indirizzo e di controllo sull'intera rete postale di operatori aggregati", pur individuando (o facendole individuare dai concorrenti nell'ambito dell'offerta tecnica) "più precise e specifiche indicazioni contenutistiche vincolanti" sulle effettive moda-

lità di attuazione di tale principio. A tal riguardo, è stato previsto, quindi che, nelle more della modifica del regolamento di cui alla delibera AGCOM n. 77/18/CONS¹³⁵, il principio dell'unitarietà possa essere assicurato, altresì, da raggruppamenti temporanei di imprese orizzontali che siano titolari di licenza individuale speciale, a condizione che nell'atto di costituzione del raggruppamento o in appositi patti parasociali, sia espressamente attribuito all'impresa mandataria un potere di indirizzo e di controllo nei confronti delle imprese mandanti relativamente alle modalità di svolgimento delle prestazioni oggetto dell'appalto, con previsione delle relative responsabilità. Dovrà essere specificato che, oltre alla responsabilità solidale di tutte le imprese associate per inadempimento delle prestazioni eseguite, opera, a carico della mandataria, anche la responsabilità per omesso esercizio dei poteri direttivi e di controllo.

La stesura del testo delle Linee guida in esame è stata preceduta dai lavori di un tavolo tecnico coordinato dai rappresentanti delle due Autorità, al quale hanno partecipato gli operatori postali e le organizzazioni di categoria. Sono stati considerati non solo i contributi pervenuti nel corso del predetto tavolo tecnico, ma anche i pareri formulati dalle istituzioni pubbliche interpellate. È stata svolta, poi, una consultazione pubblica e il documento elaborato all'esito della consultazione è stato sottoposto al parere dell'ACGM e del Consiglio di Stato. Delle scelte effettuate e dei contributi pervenuti è stata data evidenza all'interno della relazione AIR.

3.2 Le Linee guida n. 17: «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali» e l'aggiornamento delle «Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari»

Le Linee guida n. 17, approvate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 382 del 17 luglio 2022, che forniscono indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali, sono state elaborate ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, e mirano alla promozione dell'efficienza e della qualità delle stazioni appaltanti.

Come già rilevato, esse non sono vincolanti, rappresentando uno strumento per favorire l'omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo di migliori pratiche.

L'elaborazione delle Linee guida in parola si è resa ne-

132 Decreto legislativo del 31 marzo 2011, n. 58, "Attuazione della direttiva 2008/6/CE che modifica la direttiva 97/67/CE, per quanto riguarda il pieno completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità".

133 Legge 20 novembre 1982, n. 890, "Notificazioni di atti a mezzo posta e di comunicazioni a mezzo posta connesse con la notificazione di atti giudiziari".

134 Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, "Nuovo codice della strada".

135 Delibera n. 77/18/CONS di AGCOM, "Approvazione del regolamento in materia di rilascio delle licenze per svolgere il servizio di notificazione a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse (legge 20 novembre 1982, n. 890) e di violazioni del Codice della strada (articolo 201 del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285)".

cessaria alla luce dell'approvazione del decreto-legge n. 76/2020, che ha innovato le disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 sugli affidamenti di servizi sociali. Pertanto, si è proceduto ad un coordinamento con decreto legislativo 3 luglio 2017 n. 117¹³⁶ (Codice del Terzo Settore), nonché all'aggiornamento delle indicazioni fornite a suo tempo con la delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016¹³⁷. Ed infatti, il decreto-legge n. 76/2020 è intervenuto sulla disciplina del d.lgs. n. 50/2016 che regola gli affidamenti di servizi sociali e ha comportato una riduzione dell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016, rendendo così la normativa nazionale maggiormente conforme alle previsioni della direttiva 2014/24/UE¹³⁸ e alle più recenti indicazioni della giurisprudenza costituzionale e amministrativa.

In particolare, l'articolo 30, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, che reca i *"principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni"*, è stato modificato introducendo la precisazione che, per quanto non espressamente previsto dal decreto legislativo stesso, *"alle procedure di affidamento e alle altre attività amministrative in materia di contratti pubblici nonché di forme di coinvolgimento degli enti del Terzo settore previste dal titolo VII del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 si applicano le disposizioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241"*.

L'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016 è limitato, quindi, alle sole fattispecie ivi espressamente previste e ai soli casi in cui le stazioni appaltanti non ritengano di organizzare detti servizi ricorrendo a forme di co-programmazione e/o co-progettazione, alla stipula di convenzioni con le Organizzazioni di volontariato, o le Associazioni di promozione sociale, o a forme di autorizzazione o accreditamento previste dalla legislazione regionale in materia.

Per lo svolgimento dei servizi sociali, compresi quelli individuati nell'Allegato IX del d.lgs. n. 50/2016, le stazioni appaltanti possono decidere di ricorrere a forme di co-programmazione e/o di co-progettazione, qualora ritengano opportuno organizzare gli stessi avvalendosi della collaborazione degli Enti del terzo settore, oppure sottoscrivere convenzioni con gli Organismi individuati dall'articolo 56 del Codice del Terzo settore. La scelta tra le varie alternative possibili è effettuata dalle amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità e degli obiettivi da perseguire, delle modalità di organizzazione delle attività e della possibilità/opportunità, da un lato, di coinvolgere attivamente gli operatori del settore nelle diverse fasi del procedimento di realizzazione del servizio e, dall'altro, di prevedere la

compartecipazione dell'amministrazione allo svolgimento dello stesso.

Per effetto della novella legislativa, non si applicano ai servizi sociali assoggettati al d.lgs. n. 50/2016 importanti istituti quali, ad esempio, la disciplina dei commissari di gara, la procedura competitiva con negoziazione, l'avvalimento, il subappalto, le modifiche del contratto, la disciplina sull'esecuzione. Il vuoto normativo che ne deriva deve essere colmato dalle singole stazioni appaltanti mediante idonee previsioni in regolamenti interni e nei documenti di gara.

La predisposizione del documento in esame è stata il frutto di un processo condiviso che ha avuto inizio già in epoca precedente alle modifiche normative intervenute sul d.lgs. n. 50/2016, ove vi era stata l'elaborazione di un documento sottoposto, prima, a consultazione pubblica e, successivamente, al parere del Consiglio di Stato. In esito alle modifiche *medio tempore* intervenute, il predetto documento di consultazione è stato rivisto ed è stato sottoposto nuovamente a consultazione pubblica e al parere del supremo consesso amministrativo.

Come previsto dal Regolamento del 13 giugno 2018 «per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e di una metodologia di acquisizione e analisi quali-quantitativa dei dati rilevanti ai fini dell'analisi di impatto della regolazione (AIR) e della verifica dell'impatto della regolazione (VIR)», è stata redatta una relazione AIR in cui viene dato conto delle questioni emerse in sede di consultazione, nonché delle scelte effettuate.

A seguito dell'approvazione delle Linee guida n. 17, l'Autorità, con la delibera n. 371 del 27 luglio 2022, ha provveduto all'aggiornamento della determinazione n. 4 del 7 luglio 2011 recante *«Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136»*, già aggiornata con delibera n. 556 del 31 maggio 2017 nella parte relativa ai servizi socio-sanitari erogati da enti del terzo settore accreditati secondo la disciplina nazionale e regionale in materia. Ciò al fine di adeguarne le previsioni al Codice del terzo settore e alle modifiche al d.lgs. n. 50/2016 introdotte dal decreto Semplificazioni.

La determinazione in argomento, infatti, introduceva un'ipotesi di esonero dall'applicazione della disciplina in materia di tracciabilità per le prestazioni socio sanitarie e di ricovero, di specialistica ambulatoriale e diagnosti-

136 Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, *"Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"*.

137 Delibera ANAC n. 32 del 20 gennaio 2016, recante *"Linee guida per l'affidamento di servizi a enti del terzo settore e alle cooperative sociali"*.

138 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.



ca strumentale, erogate dai soggetti privati in regime di accreditamento, che si giustificava in considerazione del fatto che dette prestazioni non erano configurabili come appalti. Tuttavia, all'esito delle novità normative intervenute e delle indicazioni fornite con il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021 recante le «Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore negli articoli 55-57 del Codice del terzo settore», si è ritenuto che tale impostazione dovesse essere superata.

A tal fine, nella nuova determinazione è stata chiarita l'applicazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari anche agli istituti disciplinati dagli articoli 55-58 del Codice del terzo settore, estranei rispetto al d.lgs. n. 50/2016 (co-programmazione, co-progettazione e convenzioni con le organizzazioni di volontariato). Ciò in quanto, l'istituto della tracciabilità assurge a principio ordinatore dell'azione amministrativa che può essere considerato come diretta conseguenza dei principi sanciti dall'articolo 1 della legge n. 241/1990¹³⁹ che, a sua volta, costituisce diretta applicazione dei principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'articolo 97 della Costituzione. Lo stesso deve, quindi, trovare applicazione ogni qual volta si disponga di risorse pubbliche, indipendentemente dalla natura del rapporto intercorrente tra la pubblica amministrazione e il contraente che riceve tali risorse e, quindi, anche ai contratti estranei o esclusi rispetto al d.lgs. n. 50/2016. Per effetto di tali considerazioni, è stato chiarito che la disciplina in materia di tracciabilità si applica anche alle prestazioni erogate in regime di accreditamento secondo le disposizioni nazionali e regionali in materia.

3.3 Le Linee guida n. 9: «Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»

L'articolo 181, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016 in merito alle procedure di affidamento dei contratti di partenariato pubblico privato (PPP) prevede che *“l'amministrazione aggiudicatrice esercita il controllo sull'attività dell'operatore economico attraverso la predisposizione ed applicazione di sistemi di monitoraggio, secondo modalità definite da Linee guida adottate da ANAC, sentito il Ministero dell'economia e delle finanze, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del presente d.lgs. n. 50/2016, verificando in particolare la permanenza in capo all'operatore economico dei rischi trasferiti”*.

A tal fine, con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, l'Auto-

rità ha elaborato le Linee guida n. 9 recanti *«Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato»*. Successivamente sono intervenuti diversi fattori che hanno reso opportuno l'aggiornamento del testo delle Linee guida.

In questo senso, la necessità di aggiornamento era già emersa nel corso dei lavori per l'adozione dello schema di *«Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato»*. Anche i risultati di un questionario somministrato ad un ampio campione di RUP, nell'ambito della valutazione di impatto della regolazione relativa alle suddette Linee guida, hanno fatto emergere notevoli criticità nell'utilizzo dello strumento del PPP da parte degli enti concedenti.

Pertanto, l'Autorità ha inteso procedere all'aggiornamento delle Linee guida e, a tal fine, è stato elaborato un documento di consultazione nell'ambito di un tavolo tecnico a cui hanno partecipato i rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato, del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e della Direzione Centrale per la contabilità nazionale dell'ISTAT, ossia soggetti che hanno tra i propri fini istituzionali il monitoraggio delle operazioni di PPP.

Lo scopo delle Linee guida è quello di garantire agli enti concedenti un efficace monitoraggio delle operazioni di PPP, tenendo anche conto del fondamentale ulteriore obiettivo di riduzione del tasso di mortalità delle predette operazioni. Inoltre, le Linee guida, così come aggiornate, mirano a facilitare la diffusione di buone pratiche nella fase di valutazione sull'opportunità di ricorrere alle operazioni di PPP in aderenza a quanto prescritto dall'articolo 181, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016. Ed infatti, la scelta dell'operatore economico deve essere preceduta da un'adeguata istruttoria la quale deve riferirsi non solo all'analisi della domanda e dell'offerta, della sostenibilità economico-finanziaria ed economico-sociale dell'operazione, alla natura e alla intensità dei diversi rischi presenti nell'operazione di partenariato, ma dovrebbe, altresì, avvenire utilizzando tecniche di valutazione mediante strumenti di comparazione, per verificare la convenienza del ricorso a forme di partenariato pubblico privato in alternativa alla realizzazione diretta, tramite normali procedure di appalto.

In quest'ottica, le Linee guida, astruendo dal caso specifico, individuano una serie di rischi che in linea teorica, possono presentarsi, essendo le stesse idonee a costi-

¹³⁹ Legge 7 agosto 1990, n. 190, recante *“Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”*.



tuire un supporto per l'analisi dell'allocatione dei rischi e per la relativa strategia di gestione da parte degli enti concedenti. Rispetto alla versione precedente, è stata effettuata una migliore sistematizzazione dei rischi, funzionale a chiarire le ipotesi in cui è possibile procedere alla revisione del piano economico-finanziario.

Ulteriore obiettivo che si è inteso raggiungere consiste nel miglioramento del rapporto tra i risultati attesi e i risultati effettivamente raggiunti attraverso le operazioni di PPP, anche in termini di costo.

Nonostante la previsione dell'articolo 181, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016, sopra ricordato, alle Linee guida aggiornate non può essere attribuito valore vincolante, in quanto,

in considerazione del mutevole quadro normativo di riferimento, l'Autorità ha deciso di interpellare il Ministero dell'economia e delle finanze, così come previsto dalla norma, ma di non acquisire il parere del Consiglio di Stato, in considerazione della allora prossima emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Nondimeno, recependo le Linee guida le indicazioni Eurostat, le stesse costituiscono un ausilio per gli operatori del settore, oltre a realizzare il coordinamento con lo schema di «*Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato*», approvato con delibera dell'Autorità n. 1116 del 22 dicembre 2020.

4. GLI ALTRI ATTI DI INDIRIZZO

Oltre alle Linee guida e all'aggiornamento del bando-tipo, l'attività di regolazione si è espletata anche attraverso altri atti a carattere generale, in particolare attraverso i Comunicati del Presidente e alcune delibere di regolazione.

In questo senso, si rammenta infatti che l'articolo 213, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 conferisce ad ANAC il potere di adottare non solo Linee guida, bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo, ma anche altri strumenti di regolamentazione flessibile, comunque denominati, mediante i quali garantire la promozione dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi.

I Comunicati e le delibere costituiscono strumenti con cui vengono forniti indirizzi interpretativi uniformi al mercato e che sono in grado, quindi, di orientare il medesimo in maniera tempestiva. In quest'ottica, quindi, i predetti strumenti sono funzionali ad assicurare la corretta e uniforme applicazione delle disposizioni normative, favorendo l'adozione di *best practices*.

4.1 I comunicati con funzioni di indirizzo

Il Comunicato del Presidente del 26 gennaio 2022 ha provveduto a chiarire alcune criticità che erano emerse in relazione alle modalità previste nei bandi di gara per l'attestazione del possesso dei requisiti di partecipazione, con particolare riferimento agli affidamenti nei settori speciali.

Più nel dettaglio, è stata esclusa la possibilità di inserire

nel bando di gara clausole che prevedano che, con la presentazione dell'offerta, l'operatore economico sia inteso come in possesso di tutti i requisiti di ordine generale, economico-finanziario e tecnico-organizzativo previsti ai fini della partecipazione, senza richiedere la presentazione di un'apposita autodichiarazione. Da un lato, infatti, tale possibilità non è contemplata dalle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 (articoli 80, 83, 85), le quali richiedono, invece, espressamente, ai fini della partecipazione alla gara, la presentazione di apposita autodichiarazione (DGUE) in ordine al possesso dei requisiti di ordine generale e speciale. Dall'altro lato, alla presentazione e sottoscrizione dell'autodichiarazione, consegue la piena assunzione di responsabilità del concorrente anche ai fini dell'eventuale imputabilità del falso ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000¹⁴⁰ e delle correlate sanzioni previste nel d.lgs. n. 50/2016 (articolo 80, commi 5 e 12 e articolo 213).

Per scongiurare errori od omissioni nella determinazione dell'importo a base di gara per l'affidamento di servizi di architettura e ingegneria, nel caso in cui la stazione appaltante abbia ritenuto di omettere il progetto di fattibilità tecnica ed economica e/o il progetto definitivo, ai sensi dell'articolo 23, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016, è intervenuto il Comunicato del Presidente dell'11 maggio 2022.

Nello specifico, è stato chiarito che, quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non sopprime gli stessi, ma li unifica al livello successivo, il quale deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso, al fine di salvaguardare la qualità della progettazione. La

140 Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa".



stazione appaltante, quindi, è onerata della determinazione e della pubblicazione dell'elenco dettagliato delle prestazioni richieste, relative ai singoli livelli di progettazione, da cui potranno essere escluse, in caso di omissione di livelli progettuali, le sole prestazioni già eseguite, approvate e rese conoscibili a tutti i concorrenti.

Il Comunicato dà indicazioni anche sul compenso da riconoscere al progettista, precisando che, ai fini di tale calcolo, la stazione appaltante deve tenere conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omissi. Tale Comunicato è stato recentemente oggetto di ulteriore integrazione, alla luce del mutato quadro di riferimento e dell'acquisizione di efficacia delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 36/2023.

Le modalità di determinazione dei corrispettivi nell'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria sono state oggetto anche del Comunicato dell'8 novembre 2022, soprattutto al fine di risolvere alcune problematiche applicative conseguenti alla stipula dei relativi contratti a corpo. È stato precisato che, non solo è necessario che la documentazione di gara riporti l'elenco dettagliato delle prestazioni oggetto dell'incarico e i relativi corrispettivi (secondo i criteri stabiliti dal decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016¹⁴¹, c.d. "Decreto Parametri"), ma che qualsiasi prestazione non espressamente considerata deve ritenersi al di fuori del vincolo contrattuale e potrà essere richiesta in corso di esecuzione nei limiti in cui è consentito all'amministrazione esercitare lo *ius variandi*.

I Comunicati del 27 luglio 2022 e del 20 novembre 2022 riguardano, invece, l'attuazione della normativa comunitaria e nazionale sugli appalti socialmente responsabili, normativa che mira al conseguimento di impatti sociali positivi nei contratti pubblici, promuovendo opportunità di lavoro, il miglioramento del livello di competenze e la riqualificazione della forza lavoro, condizioni di lavoro dignitose, l'inclusione sociale, la parità di genere e la non discriminazione, l'accessibilità, il commercio etico, nonché un più ampio rispetto degli standard sociali.

Con il primo dei due Comunicati è stata annunciata l'ope-

ratività delle modifiche al sistema SIMOG necessarie per l'acquisizione dei dati individuati con la delibera dell'Autorità n. 122 del 16 marzo 2022, mentre il secondo fornisce indicazioni in ordine all'applicazione dell'articolo 46-*bis* del decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198¹⁴², ai fini della previsione, nei bandi di gara, negli avvisi, o negli inviti relativi a procedure per l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere, di criteri premiali in relazione al possesso della certificazione della parità di genere.

Per fare fronte alle criticità nella dimostrazione dei requisiti di qualificazione per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori relativi alla categoria OS35 (interventi a basso impatto ambientale), è stato emanato il Comunicato del 25 ottobre 2022. Infatti, alla categoria in esame sono ascrivibili interventi di diversa natura, caratterizzati da modalità esecutive molto differenti tra loro: accanto a lavori svolti con modalità tradizionali che richiedono l'uso di macchine complesse, si trovano lavorazioni caratterizzate, invece, dall'esecuzione in assenza di scavi e perforazioni o riducendo gli stessi al minimo.

Allo stato attuale, risulta che gli organismi competenti per il rilascio del patentino certificato provvedono all'organizzazione di percorsi formativi aventi ad oggetto esclusivamente la conduzione di macchine perforatrici. Gli organismi di attestazione, quindi, per la qualificazione nella categoria OS35, dovendo procedere a richiedere il possesso di un patentino abilitante, non possono che far riferimento al patentino abilitante alla conduzione di macchine complesse nel settore delle fondazioni e del consolidamento e nel settore delle indagini e delle perforazioni nel sottosuolo richiesto dal CCNL.

Nel comunicato, prendendo atto degli accordi raggiunti tra Formedil – Ente Unico Formazione e Sicurezza¹⁴³ e *Italian Association for Trenchless Technology (IATT)*¹⁴⁴, si è ritenuto che il patentino per operatore di macchine relative a tecnologie di risanamento, rilasciato all'esito della frequenza dei percorsi formativi proposti dall'istante, possa rientrare tra i documenti utili alla dimostrazione del possesso del requisito richiesto.

Infine, il Comunicato del 20 dicembre 2022 offre dei chiarimenti in merito all'ambito di applicazione dell'articolo 7,

141 Ministero della Giustizia - Decreto ministeriale 17 giugno 2016, "Approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'art. 24, comma 8, del decreto legislativo n. 50 del 2016".

142 Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante il "Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246".

143 Formedil è l'ente paritetico costituito nel 1980 dalle associazioni firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro edilizia industria, Ance, Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil, e dai rappresentanti Anaepa Confartigianato, Cna Costruzioni, Claii, Casartigiani, Aniem, Agci, Confcooperative, Legacoop; nel 2021 è stato unificato con la Commissione nazionale paritetica per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente (CNCPT). Si occupa di promuovere, attuare e coordinare, su scala nazionale, le iniziative di formazione, sicurezza, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni.

144 IATT è un'associazione, senza fini di lucro, nata nel 1994, che promuove l'avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecniche nel campo delle tecnologie *trenchless* (no dig), favorendone una diffusione presso enti ed amministrazioni pubbliche, aziende di gestione delle reti di servizi, imprese, tecnici, ricercatori e studenti.



commi 2-ter e 2-quater, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36¹⁴⁵. Più nel dettaglio, è stato rilevato che, pur se la rubrica della norma faccia espresso riferimento alle misure di attuazione del PNRR, alla previsione contenuta nel citato articolo può essere attribuita valenza generale e ciò in considerazione del carattere interpretativo della medesima, volta a chiarire l'ambito di applicazione dell'articolo 106, co. 1, lettera c), numero 1), del d.lgs. n. 50/2016. L'applicazione della disposizione in esame, quindi, può essere invocata anche per gli appalti di lavori non direttamente riferiti all'attuazione del PNRR, qualora si verificino circostanze imprevedute ed imprevedibili che alterino in maniera significativa il costo dei materiali necessari alla realizzazione dell'opera.

4.2 Le delibere di regolazione

Come già rilevato, gli interventi del legislatore del 2019, l'introduzione dei regimi semplificati volti al raggiungimento degli obiettivi stabiliti dal PNRR, ma anche l'attuale crisi determinata dal conflitto bellico in corso in Ucraina, hanno influito sull'attività di regolazione con diverse indicazioni fornite attinenti ai predetti ambiti.

A fronte delle notevoli difficoltà riscontrate dalle imprese della filiera delle telecomunicazioni nell'ottemperare agli obblighi assunti nella fornitura di materiale informatico nell'ambito di contratti pubblici, la delibera ANAC n. 227 dell'11 maggio 2022 ha chiarito come l'adozione delle misure di *lock-down* in Cina e la situazione bellica in corso in Ucraina siano da considerare eventi astrattamente ascrivibili alla categoria della causa di forza maggiore, potendo sostanzialmente in circostanze imprevedibili ed estranee al controllo dei fornitori. Pertanto, nel caso in cui sia reso oggettivamente impossibile o difficoltoso procedere con la necessaria regolarità e tempestività alla fornitura di beni per ragioni strettamente connesse a detti eventi, le stazioni appaltanti valutano, caso per caso, la possibilità di ritenere configurabile la causa di forza maggiore.

A seguito delle modifiche introdotte con la legislazione d'urgenza, con la delibera ANAC n. 325 del 13 luglio 2022 sono state fornite indicazioni interpretative circa la previsione di cui all'articolo 35, co. 18, del d.lgs. n. 50/2016, secondo le quali la stazione appaltante non può derogare alla citata disposizione prevedendo unilateralmente, nel bando di gara, la rateizzazione dell'anticipazione, al di fuori dei casi previsti dall'articolo 159, co. 4-bis, del decreto legislativo medesimo. Tuttavia, le parti potrebbero prevedere pattiziamente una diversa regolamentazione del rapporto contrattuale, in ragione delle specificità del caso concreto,

convenendo, ad esempio, la rateizzazione dell'anticipazione nel corso delle diverse annualità di durata del contratto.

Con riferimento al perimetro applicativo degli interventi in materia di PNRR, oltre al citato Comunicato del 20 dicembre 2022, con delibera ANAC n. 432 del 20 settembre 2022, l'Autorità si è pronunciata in merito ai finanziamenti a fondo perduto di provenienza euro-unitaria, anche nell'ambito PNRR, chiarendo che gli stessi, se non incidono sulla finanza pubblica nazionale e non risultano in qualche modalità o forma a carico della pubblica amministrazione, possono ritenersi esclusi dalle valutazioni in merito al "contributo pubblico" e, in particolare, al perimetro del 49% di cui agli articoli 165, co. 2, e 180, co. 6, del d.lgs. n. 50/2016, poiché essi sono destinati a "nettare" la quota di investimento. In caso di distinzione tra risorse europee a fondo perduto (*grant*) e prestiti onerosi soggetti a obbligo di restituzione da parte dello Stato italiano (*loan*), la predetta indicazione si applica esclusivamente alle risorse europee a fondo perduto (*grant*).

Con delibera n. 551 dell'8 novembre 2022, l'Autorità ha inteso chiarire i dubbi interpretativi emersi in relazione alla disciplina applicabile per l'affidamento degli acquisti di servizi, forniture e lavori finanziati in tutto o in parte con le risorse del PNRR e del PNC da parte dei Comuni non capoluogo.

Invero, in attesa della piena attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, mentre per i contratti non finanziati dal PNRR è sufficiente la sola iscrizione all'interno dell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), senza la dimostrazione del possesso di specifici requisiti (a mente di quanto disposto per il regime transitorio dall'articolo 216, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016), si pone il problema se la stessa condizione valga anche per le opere finanziate con le risorse PNRR/PNC.

Infatti, nel tentare di rendere effettivo l'obbligo di ricorrere ai modelli aggregativi per i comuni non capoluogo, il legislatore intervenuto con decreto-legge n. 77/2021 non ha provveduto a coordinare la disciplina del comma 4 dell'articolo 37, del d.lgs. n. 50/2016, con quella di cui al comma 2, primo periodo, ossia la possibilità per le stazioni appaltanti qualificate di procedere in autonomia unicamente mediante sistemi telematici di negoziazione.

In considerazione del fatto che non è stato eliminato il richiamo al comma 2, quest'ultimo si deve ritenere applicabile, valendo la considerazione che nelle more della piena attuazione della disciplina sulla qualificazione delle

¹⁴⁵ Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", convertito con modificazioni dalla legge 29 giugno 2022, n. 79.



stazioni appaltanti avviata con l'emanazione delle Linee guida n. 441 del 28 settembre 2022, continua ad applicarsi la disciplina transitoria dettata dall'articolo 216, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016.

Come sopra anticipato, con delibera ANAC n. 371 del 27 luglio 2022 si è provveduto ad un nuovo aggiornamento della determinazione n. 4 del 7 luglio 2011, recante «*Linee guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi dell'articolo 3 della legge 13 agosto 2010, n. 136*», già aggiornata con delibera ANAC n. 556 del 31 maggio 2017, che ha modificato il paragrafo 3.5 relativamente ai servizi sanitari e sociali.

L'attività regolatoria si è esplicata anche attraverso l'emanazione di pareri le cui considerazioni possono essere estese ad una pluralità di destinatari. In questo caso, il parere assume la forma di delibera. Ne è un esempio la delibera ANAC n. 588 del 13 dicembre 2022 adottata a fronte della richiesta pervenuta da un soggetto legittimato in merito alla formulazione della "graduatoria" sul sistema AVCpass¹⁴⁶, ove si è chiesto se sia possibile inserire esclusivamente l'operatore economico aggiudicatario, ovvero se occorra, comunque, procedere all'inserimento di tutti i partecipanti, previa apertura delle buste amministrative, sebbene l'inversione procedimentale non lo prevedesse.

Nella predetta delibera è stato chiarito che l'inversione procedimentale riguarda esclusivamente la verifica dell'idoneità dei concorrenti, ossia l'accertamento del possesso dei requisiti generali e speciali di partecipazione dichiarati nel documento di gara unico europeo (DGUE). Tale meccanismo non si estende, quindi, alle verifiche che hanno ad oggetto informazioni e documenti diversi da quelli presentati a comprova dei requisiti di partecipazione.

È stato ribadito che, nell'applicazione del meccanismo dell'inversione procedimentale, occorre cercare il giusto contemperamento tra le esigenze di semplificazione e snellimento delle procedure di gara e quelle, fondamentali, di tutela della concorrenza, della trasparenza e della legalità delle medesime procedure. Pertanto, il ricorso all'inversione procedimentale dovrebbe essere limitato ai casi in cui ciò sia effettivamente utile a velocizzare le operazioni di gara.

Infine, attraverso le delibere ANAC n. 56 dell'8 febbraio 2022, n. 163 del 30 marzo 2022 e n. 308 del 6 luglio 2022, sono state trasmesse le considerazioni dell'Autorità rispettivamente in merito alle misure per la definizione degli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i

concessionari autostradali ai sensi dell'articolo 37, co. 2, lettera g), del decreto-legge n. 201/2011, allo schema di regolamento trasmesso recante norme e criteri per la ripartizione degli incentivi per le funzioni tecniche del personale non dirigenziale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, nonché allo schema di regolamento e agli schemi tipo delle garanzie fidejussorie predisposti dal Ministero dello Sviluppo Economico.

4.3 La revisione dei prezzi nei settori dei servizi e delle forniture

Un'ulteriore tematica che ha interessato l'attività regolatoria è stata quella relativa alla problematica della revisione dei prezzi, in conseguenza dei rincari delle materie prime. Ed infatti, nel corso del 2022 sono pervenute all'Autorità numerose istanze volte a chiedere chiarimenti in relazione alla disciplina applicabile e, altresì, ai rimedi attuabili per fronteggiare la situazione emergenziale in essere.

Più nel dettaglio, le segnalazioni hanno riguardato il settore dei servizi e delle forniture, evidenziando l'incremento, di entità eccezionale, nei costi di molti fattori produttivi, incremento che ha determinato difficoltà nell'esecuzione delle obbligazioni assunte soprattutto in quei settori in cui non è possibile l'interruzione del servizio, trattandosi di servizi essenziali e indifferibili.

Il legislatore è intervenuto attraverso l'articolo 29 del decreto-legge n. 4/2022, prevedendo l'obbligo per le stazioni appaltanti di inserire, all'interno dei documenti di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture, le clausole di revisione dei prezzi previste dall'articolo 106, co. 1, lettera a), primo periodo del d.lgs. n. 50/2016, fermo restando quanto previsto dal secondo e dal terzo periodo del medesimo comma 1. Detto obbligo trova spazio applicativo per tutte le gare bandite o avviate dal 27 gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2023, con le modalità operative indicate al medesimo articolo 29.

Nondimeno, per i settori dei servizi e delle forniture non sono state adottate misure analoghe a quanto previsto per il settore dei lavori, settore che ha visto, invece, un massiccio intervento del legislatore emergenziale a partire dal 2021. La disposizione dell'articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 73/2021¹⁴⁷ ha introdotto, infatti, per i soli appalti di lavori un meccanismo di compensazione a favore delle imprese appaltatrici di opere pubbliche. Ulteriormente, l'articolo 26 del già citato decreto-legge n. 4/2022 ha previsto non solo l'aggiornamento dei prezzari regionali in

¹⁴⁶ AVCpass è stato sostituito dal 27 ottobre 2022 dal servizio Fascicolo virtuale dell'operatore economico.

¹⁴⁷ Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, "Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali", convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.



base a cui emettere lo stato di avanzamento dei lavori, ma ha disciplinato, altresì, un nuovo meccanismo di compartecipazione dell'impresa all'aumento dei costi.

Contestualmente, è stato previsto che, in relazione agli interventi diversi da quelli finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNRR, del PNC, ovvero in relazione ai quali siano nominati Commissari straordinari, ai relativi oneri si provvede a valere sulle risorse del fondo di cui all'articolo 1-*septies*, co. 8, del decreto-legge n. 73/2021.

Già con nota del 15 febbraio 2022, indirizzata al Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), al Ministro dello Sviluppo Economico e al Presidente della Commissione V del Senato della Repubblica, l'Autorità ha auspicato un intervento volto all'individuazione normativa della percentuale di scostamento ritenuta rilevante, alle modalità operative e ai limiti della compensazione anche per gli appalti riguardanti i settori dei servizi e delle forniture. Tuttavia, né in sede di conversione del citato decreto-legge n. 4/2022, né attraverso l'adozione di specifici provvedimenti successivi, è stato colto l'invito formulato dall'Autorità.

Ciò ha comportato una notevole difficoltà in capo agli operatori economici, con il rischio di una diminuzione qualitativa dei beni e dei servizi offerti o di carenze di approvvigionamento, oltre al rischio di disparità di trattamento, poiché, a fronte di richieste simili, l'accoglimento o meno dell'istanza di revisione dei prezzi viene lasciato alla discrezionalità della stazione appaltante: a legislazione vigente e considerando gli orientamenti della giurisprudenza, i rimedi di cui al d.lgs. n. 50/2016, in particolar modo quello di cui all'articolo 106, co. 1, lettera c), non potevano essere considerati esperibili.

A fronte delle numerose criticità presenti, l'Autorità ha sollecitato un nuovo intervento da parte del Governo attraverso la nota del 17 novembre 2022, indirizzata al Presidente del Consiglio. Nella nota, si è evidenziato che per fronteggiare l'attuale crisi sarebbe fondamentale favorire l'esecuzione dei contratti valorizzandone la loro conservazione, facendo leva, ad esempio, sulla possibilità di rinegoziare quelli già in essere così da preservare il sinallagma contrattuale.

Questa soluzione, se attuata attraverso criteri chiari e trasparenti previsti dal legislatore, sarebbe di gran lunga preferibile rispetto al rischio della risoluzione per inadempimento o per eccessiva onerosità sopravvenuta. In quest'ottica, quindi, l'adozione da parte del legislatore di meccanismi idonei a far fronte alle problematiche evidenziate, che, da un lato, evitino che all'aumento dei costi corrisponda automaticamente un aumento percentuale del prezzo di aggiudicazione e, dall'altro, non cristallizzino i prezzi attuali al fine di poter provvedere in futuro ad una loro ridefinizione, assume primaria importanza.

Peraltro, accanto all'esigenza di supportare gli operatori economici a fronte dello shock dei prezzi delle materie prime, dell'energia elettrica e del gas, per adempiere ai contratti già in essere privi di clausole di revisione dei prezzi, si è posta, altresì, la necessità di agire tempestivamente in una prospettiva futura.

Con particolare riguardo a quest'ultimo aspetto, la nota ha rilevato come le aggiudicazioni dei contratti avvenute nel periodo di riferimento, connotato da prezzi particolarmente elevati portano con sé il rischio di vedere addossata l'onerosità degli stessi contratti in capo alle sole stazioni appaltanti le quali, di fronte all'auspicata cessazione dell'emergenza, per i contratti di lunga durata, sarebbero prive di strumenti di riequilibrio dei contratti. Nella nota, il Presidente dell'Autorità ha rinnovato, quindi, la disponibilità a collaborare per superare le criticità rilevate.

La problematica descritta richiede, infatti, un intervento mirato da parte del legislatore: un atto a carattere generale da parte dell'Autorità porterebbe con il sé il rischio di generare degli automatismi perfettamente ancorati ad ogni variazione dei valori delle materie prime (o dei quantitativi), ciò determinando un aumento incontrollato del quadro finanziario in cui è avvenuta la stipulazione e, in assenza di elementi certi, oggettivi e predeterminati, eliderebbe l'alea insita nel contratto. L'analisi del quadro normativo vigente, di quello dottrinale e giurisprudenziale così come l'analisi degli effetti che si verrebbero a determinare, sono stati proprio esaminati per comprendere i margini di un intervento regolatorio nel settore.



5. L'ELABORAZIONE DEI PREZZI DI RIFERIMENTO DI BENI E SERVIZI

Il tema dell'aumento del costo delle materie prime si è riproposto in relazione ad un settore in cui l'Autorità ha potuto intervenire direttamente, esercitando proprie competenze.

Infatti, nell'ambito dei poteri ad essa attribuiti, l'Autorità, al fine di favorire l'economicità dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto, provvede all'elaborazione dei prezzi di riferimento di beni e servizi, alle condizioni di maggiore efficienza, tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione. I prezzi di riferimento costituiscono il prezzo massimo di aggiudicazione e sono utilizzati per la programmazione dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione.

L'individuazione dei prezzi di riferimento da parte di ANAC favorisce la trasparenza del mercato e la vigilanza, consentendo alle stazioni appaltanti di rendersi conto se il prezzo che stanno pagando è ottimale o meno.

Inoltre, permette di avere a disposizione un parametro di raffronto utile per valutare l'operato della stazione appaltante. Proprio per questo attiva un processo virtuoso di controllo incrociato tra i vari attori in campo, che diventa efficace strumento di prevenzione dei fenomeni corruttivi, ma anche di comportamenti inefficienti.

Fissare i prezzi di riferimento costituisce, poi, un aiuto fattivo alle pubbliche amministrazioni, facilitando sia la fase di programmazione che quella di predisposizione dei capitolati, in quanto viene indicato il valore di cui tener conto in fase di quantificazione del valore a base d'asta da inserire nei relativi dei documenti di gara.

5.1 L'elaborazione dei prezzi di riferimento in ambito sanitario, il servizio di lavanolo

I prezzi di riferimento in ambito sanitario nascono come misura di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica e sono elaborati, in base a quanto previsto dall'articolo 17, comma 1, lettera a) del decreto-legge n. 98/2011¹⁴⁸, sui beni, ivi compresi i dispositivi medici ed i farmaci per uso ospedaliero, sulle prestazioni e i servizi sanitari e non sanitari individuati dall'Agenzia per i servizi sanitari regionali tra quelli di maggiore impatto in termini di costo a carico del Servizio sanitario nazionale.

Relativamente ai servizi non sanitari, sono stati pubblicati, a partire dal 2016, i prezzi di riferimento per le tre tipologie di servizio maggiormente rilevanti ovvero: servizio

di pulizia e sanificazione, servizio di ristorazione, servizio di lavanderia e lavanolo.

Per i tre servizi, nel febbraio del 2022 l'Autorità ha pubblicato un aggiornamento dei prezzi di riferimento sulla base delle specifiche modalità identificate in ciascuno dei rispettivi documenti tecnici.

Febbraio 2022

► Pulizie e Sanificazione	+10,6%
► Ristorazione	+4,4%
► Lavanderia e Lavanolo	+7,7%

In particolare per il servizio di pulizia e sanificazione è stato utilizzato l'"indice dei prezzi alla produzione dei Servizi di pulizia e disinfestazione" pubblicato da ISTAT. Il valore dell'incremento è risultato pari a +10,6%.

Per il servizio di ristorazione è stato utilizzato l'"indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), per la classe ECOICOP 11.1.2 Mense" pubblicato da ISTAT con il quale si è rilevato un incremento del +4,4%.

Per il servizio di lavanolo, "l'indice applicato è l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI)" che ha determinato un incremento del +7,7%.

Alla fine del mese di marzo 2022 l'Associazione degli operatori economici del settore lavanolo in ambito sanitario "Assosistema Confindustria" – associazione che soddisfa la quasi totalità della domanda di tali servizi da parte delle stazioni appaltanti, in quanto rappresenta circa l'85% degli operatori economici dell'ambito sanitario - ha segnalato all'Autorità l'aggravarsi della situazione subita dal settore in termini di incrementi di costi dei fattori di produzione dovuti ad eventi straordinari dell'ultimo biennio (epidemia; crisi politico economica internazionale; guerra). L'Associazione stimava la ricaduta di tali incrementi mediamente in un aumento del 38% sui costi complessivi della gestione caratteristica del servizio di lavanderia che provocava una riduzione progressiva degli utili fino a generare sensibili perdite. Una situazione che potenzialmente poteva indurre a una riduzione unilaterale delle prestazioni da parte degli operatori economici ovvero una sospensione della prestazione del servizio.

Assosistema ha richiesto, dunque, un intervento dell'Autorità "al fine di agevolare il raggiungimento di una intesa

148 Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria", convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111.

equa e ragionevole con le stazioni appaltanti, in modo che si possa trovare rapidamente una soluzione, anche di carattere temporaneo, idonea a definire misure compensative e/o gestionali che consentano di salvaguardare la somministrazione delle prestazioni assolutamente indispensabili”.

Benché la richiesta di Assosistema fosse indirizzata verso “un intervento strutturale”, verosimilmente in analogia con quanto previsto in relazione ai lavori (decreto-legge n. 4/2022¹⁴⁹ - c.d. Sostegni-ter - e con il decreto-legge n. 21/2022¹⁵⁰, c.d. tagliaprezzi), la segnalazione è stata presa in considerazione dall’Autorità anche per i profili relativi all’aggiornamento dei prezzi di riferimento del servizio di lavanderia e lavanolo.

L’Associazione ha evidenziato come la scarsa “mobilità” del FOI (indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati) possa rappresentare un elemento di criticità soprattutto in una situazione di rapida impennata dei prezzi, in particolare per quanto riguarda le componenti energetiche. Ha quindi richiesto la sostituzione dell’indice FOI con uno più aderente alla specifica fattispecie industriale. Tale richiesta ha aperto una interlocuzione diretta con l’Associazione che ha consentito di far emergere alcune criticità connesse all’impiego dell’indice FOI.

L’Autorità si è da subito impegnata nel valutare le possibili soluzioni applicabili in tempi brevi, al fine di allontanare il rischio di possibili interruzioni di un servizio essenziale come quello di lavanderia e lavanolo in ambito sanitario.

Componente di costo	Incidenza sui costi di produzione - bilanci 2019
Detergenti	3,02
Imballaggi	0,82
Gas naturale	3,57
Energia elettrica	2,98
Carburante	2,63
Costo del personale	40,6
Biancheria	16,93
Altri costi	29,45

La soluzione individuata è stata quella di sostituire l’indice FOI con un nuovo indice creato *ad hoc* dall’Autorità per il settore – un “indice ponte” – da utilizzare quanto meno per il tempo in cui perduri la situazione di elevate oscillazioni economiche.

Operativamente, partendo dai dati relativi ai bilanci consolidati degli operatori economici rappresentati da Assosistema, è stato possibile individuare il peso di ciascuna voce di costo così come riportato nel prospetto di fianco.

In corrispondenza di ognuna di tali voci è stato dunque individuato lo specifico indice dei prezzi (sempre di fonte ISTAT) più coerente da un punto di vista merceologico (e quindi più idoneo a misurarne le variazioni nel tempo), al fine di costruire un indice dei prezzi composito, derivante dalla combinazione degli indici individuati, ponderata con il peso (percentuale) delle componenti di costo del bilancio.

La corrispondenza tra voci di costo e indici ISTAT individuata è riportata nella seguente tabella.

Tabella 6.1 | Corrispondenza tra voci di costo e indici ISTAT

Componente di costo	Indice dei prezzi
Detergenti	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 2041: fabbricazione di saponi e detersivi, di prodotti per la pulizia e la lucidatura) - mercato interno - Indice mensile
Imballaggi	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 2222: fabbricazione di imballaggi in materie plastiche) - mercato interno - Indice mensile
Gas naturale	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 352: produzione di gas, distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte) - mercato interno - Indice mensile
Energia elettrica	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 351: produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica) - mercato interno - Indice mensile
Carburante	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 192: fabbricazione di prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio) - mercato interno - Indice mensile
Costo del personale	Indice del costo del lavoro per Ula (Totale Industria e Servizi - indice trimestrale)
Biancheria	Indice dei prezzi alla produzione dell’industria (ATECO 13: industrie tessili) - mercato interno - Indice mensile
Altri costi	Indice FOI (Indice mensile)

Fonte: ANAC

149 Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico”, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

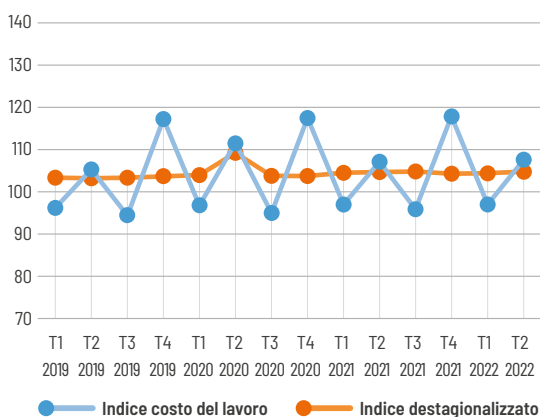
150 Decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21, “Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina”, convertito con modificazioni dalla legge 20 maggio 2022, n. 51.



Una particolare attenzione è stata dedicata alla componente “costo del personale” anche in considerazione del suo rilevante peso relativo (40,6%). Si nota in particolare che per tale voce – a differenza delle altre - il rilascio dell’indice da parte dell’ISTAT avviene con cadenza trimestrale condizionando le tempistiche di aggiornamento dei prezzi di riferimento ad essa collegati.

Inoltre, come mostra il grafico riportato in calce, l’indice del costo del lavoro presenta forti oscillazioni stagionali (tipiche del costo del lavoro) che avrebbero potuto incidere sensibilmente sul prezzo di riferimento del lavanolo in ambito sanitario, dal momento che tale componente costituisce da sola il 40% del bilancio degli OE del settore.

INDICE COSTO DEL LAVORO



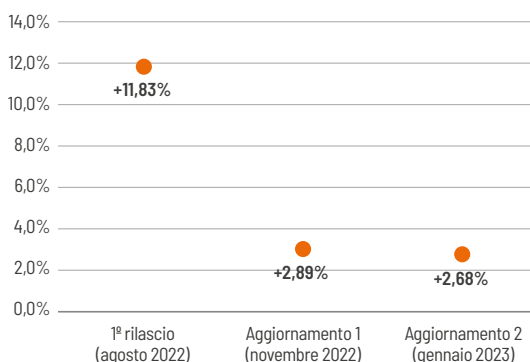
Per superare le problematiche legate alla presenza di stagionalità nella serie (che non consente di avere una misura attendibile della variazione congiunturale tra trimestri), si è ritenuto opportuno utilizzare la serie pubblicata da ISTAT degli indici del costo del lavoro destagionalizzati (rappresentata nel grafico). La serie storica destagionalizzata, essendo per definizione “depurata” dalle fluttuazioni stagionali, permette la comparazione tra trimestri consecutivi.

Considerata anche la necessità per le stazioni appaltanti di conoscere la cadenza di aggiornamento dell’indice al fine di consentire una corretta programmazione della pubblicazione dei propri bandi, l’Autorità ha predisposto un calendario di rilascio degli aggiornamenti trimestrali.

Il primo rilascio dei prezzi calcolati con la nuova metodologia è avvenuto nel mese di luglio con un valore dell’indice di rivalutazione pari a +11,83%, mentre il primo aggiorn-

amento di tali prezzi è stato pubblicato a novembre ed ha comportato un incremento del valore dell’indice pari a 2,89%; il secondo aggiornamento è stato effettuato nel gennaio successivo per un valore di +2,68%.

INDICE PONTE



In conclusione, a fronte di una richiesta di intervento pervenuta nel mese di marzo dal mondo degli operatori economici per il tramite del soggetto che li rappresenta, l’Autorità è riuscita ad attivarsi predisponendo un intervento in tempi estremamente rapidi con una soluzione decisamente robusta anche da un punto di vista metodologico in quanto fortemente fondata su dati oggettivi reali quali i dati di bilancio consolidati e ad indici ufficiali quali quelli individuati di fonte ISTAT.

5.2 L’indagine conoscitiva sui prezzi dei farmaci

L’Autorità ha realizzato, nel corso del 2022, un’indagine conoscitiva sul livello di *compliance* da parte delle stazioni appaltanti¹⁵¹ rispetto ai prezzi di riferimento dei farmaci (PRif), attraverso un rilevamento di dati su tutto il territorio nazionale ed un successivo processo di verifica/validazione degli stessi. Sul *set* di dati consolidato l’Autorità ha effettuato elaborazioni di carattere statistico, le cui risultanze sono di seguito sintetizzate.

I dati sono stati acquisiti per il tramite degli Assessorati alla salute delle Regioni; complessivamente si è trattato di una trasmissione di oltre n. 2.000 record - esattamente n. 2.185 record complessivi, relativi a n. 115 farmaci. I dati convalidati utilizzati nell’analisi sono n. 1.674 e si riferiscono a n. 106 farmaci per i quali è attualmente vigente il prezzo di riferimento¹⁵².

151 Sono stati rilevati i prezzi praticati nell’anno 2019, ossia l’ultimo anno pre-pandemia, rispetto a quelli di riferimento pubblicati nel 2014

152 Sono stati accantonati i farmaci che sono stati interessati da provvedimento di annullamento, e precisamente: B03XA01 Eritropoietina (prezzo annullato con sentenze del TAR Lazio n. 2821/2016 e n. 9862/2016); B03XA02 Darbepoetrina alfa, L01XC08 Planitumumab (fiale da 20 e da 5 ml), L03AA02 Filgastirim, L03AA13 Pegfilgastirim (prezzi annullati con sentenza del Consiglio di Stato n. 3644/2018), B01AB05 Enoxaparina sodica (con delibera dal Consiglio

La spesa nazionale del 2019 per questi n. 106 farmaci ammonta a oltre 1 miliardo di euro, ma il valore potrebbe essere sottostimato, infatti i dati comunicati da alcune Regioni appaiono più completi di altre in termini di numerosità di acquisti: da un minimo di n. 64 farmaci ad un massimo di n. 102. Non sempre questo divario dipende

dal bacino di utenza regionale: nella tabella di seguito riportata, si nota infatti che per Regioni di analoga dimensione territoriale/demografica, quali ad esempio Friuli Venezia Giulia e Marche, il numero di farmaci acquisiti risulta rispettivamente di n. 102 e di n. 68.

Tabella 6.2 | Spesa effettiva vs spesa con Prezzi di riferimento

Area Geografica/Regione	Num. prezzi	Spesa effettiva	% prezzi > Prif	Spesa con Prif	Gap %
Nord-est	464	281.159.341	37,3%	466.535.005	-39,7%
BOLZANO	87	12.607.323	31,0%	21.792.762	-42,1%
EMILIA ROMAGNA	97	120.548.273	42,3%	199.019.108	-39,4%
FRIULI VENEZIA GIULIA	102	37.643.553	39,2%	61.201.299	-38,5%
TRENTO	81	10.668.834	37,0%	18.678.698	-42,9%
VENETO	97	99.691.357	36,1%	165.843.138	-39,9%
Nord-ovest	308	115.079.280	37,7%	189.234.419	-39,2%
LIGURIA	102	35.589.640	47,1%	56.235.257	-36,7%
LOMBARDIA	64	15.690.795	35,9%	42.851.003	-63,4%
PIEMONTE	72	62.320.851	25,0%	87.423.878	-28,7%
VALDAOSTA	70	1.477.994	38,6%	2.724.281	-45,7%
Centro	358	300.713.316	40,5%	469.639.705	-36,0%
LAZIO	99	160.453.866	39,4%	243.035.893	-34,0%
MARCHE	68	20.705.173	41,2%	26.926.940	-23,1%
TOSCANA	96	98.676.350	45,8%	167.422.734	-41,1%
UMBRIA	95	20.877.927	35,8%	32.254.137	-35,3%
Sud	373	210.939.166	45,0%	281.398.555	-25,0%
ABRUZZO	94	34.478.509	46,8%	43.431.668	-20,6%
CALABRIA ¹⁵³	95	37.296.647	47,4%	50.195.627	-25,7%
CAMPANIA	100	130.816.469	35,0%	177.271.820	-26,2%
MOLISE	84	8.347.541	52,4%	10.499.441	-20,5%
Isole	171	143.420.618	33,9%	218.877.227	-34,5%
SARDEGNA	94	53.085.063	41,5%	78.028.411	-32,0%
SICILIA	77	90.335.556	24,7%	140.848.816	-35,9%
Totale complessivo	1674	1.051.311.721	39,4%	1.625.684.910	-35,3%

Fonte: ANAC

Nella tabella precedente è indicata anche la frequenza di superamento dei prezzi di riferimento per singola Regione: tale valore rappresenta il numero di acquisti (inteso come il numero dei farmaci acquistati) ad un prezzo¹⁵⁴ superiore a quello di riferimento. Complessivamente, a livello nazionale, il superamento di tale prezzo si rileva piuttosto frequente (per circa n. 4 acquisti di farmaci ogni 10), ma si nota una certa variabilità a livello regionale: la

frequenza di superamento oscilla da un acquisto su quattro (~25% per Sicilia e Piemonte) ad oltre un superamento ogni due acquisti (52,4% per il Molise).

Per quanto riguarda la spesa si osserva che quella effettiva (comunicata dalle Regioni) risulta nettamente al di sotto di quella teorica (calcolata applicando i prezzi di riferimento alle rispettive quantità acquistate): a livello

dell'Autorità nell'adunanza del 7 e 8 gennaio 2016), B01AB06 Nadroparina calcica (con delibera dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 2 settembre 2015), B01AB08 Reviparina sodica (nessun acquisto comunicato).

153 Il dato delle quantità acquistate per la Calabria si è rivelato poco accurato e pertanto al posto del dato comunicato è stato utilizzato il dato calcolato, ottenuto come rapporto tra spesa complessiva e prezzo unitario medio.

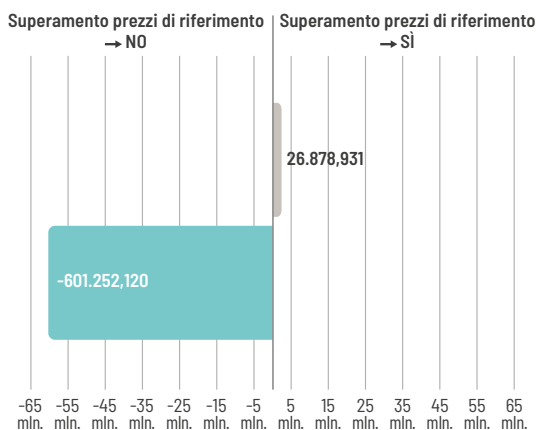
154 Per prezzo di acquisto si intende il prezzo unitario medio (media dei prezzi pagati dalla stazione appaltante (SA) per i vari acquisiti effettuati nel periodo per quello specifico farmaco).



complessivo quest'ultima ammonterebbe a circa 1,6 miliardi di euro, rispetto a poco più di un miliardo di spesa effettiva (con un gap di 574 milioni).

Il grafico seguente fornisce un'illustrazione della spesa effettiva e relativo gap. La differenza di 574 milioni di euro è la risultante di due componenti: da un lato un eccesso di spesa relativo ad alcuni farmaci, e dall'altro una serie di comportamenti virtuosi che hanno più che compensato il primo ammontare. Infatti per ogni Regione l'eccesso di spesa risulta trascurabile rispetto al risparmio realizzato.

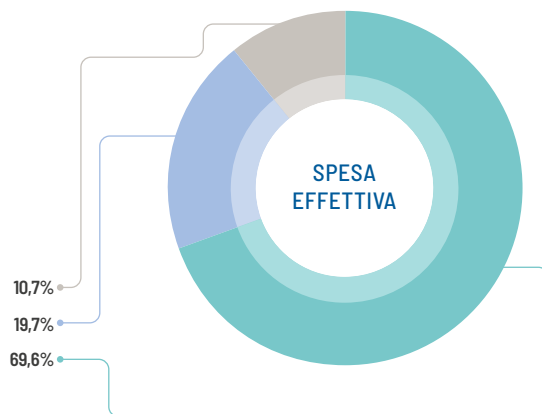
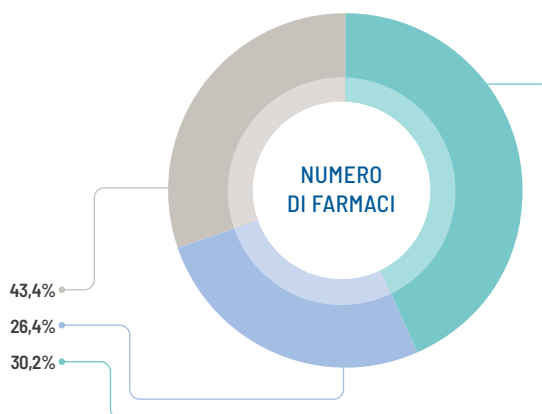
“RISPARMIO” vs ECCESSO DI SPESA



Spostando l'attenzione dall'ambito territoriale ai singoli farmaci si nota che:

- ▶ per ben n. 32 farmaci tutte le Regioni hanno rispettato il relativo PRif; si tratta del 30,2% dei farmaci, che corrispondono alla maggior parte (circa il 70%) della spesa effettiva (oltre 730 milioni di euro);
- ▶ per n. 28 farmaci lo sfioramento registrato in alcune Regioni, non essendo particolarmente rilevante, viene più che compensato dal risparmio attuato delle altre; si tratta del 26,4% dei farmaci, corrispondente ad una spesa effettiva di oltre 206 milioni di euro (pari al 19,7% della spesa totale). Anche per questo secondo gruppo, i Prif possono essere considerati ancora attuali dal momento che diverse stazioni appaltanti risultano in grado di rispettarli;
- ▶ per i restanti n. 46 farmaci il livello di sfioramento delle varie Regioni non riesce più ad essere compensato dall'eventuale comportamento virtuoso delle altre e, pertanto, la spesa effettiva risulta superiore a quella

teorica; si tratta del 43,4% dei farmaci, con percentuali di sfioramento sistematicamente elevate in corrispondenza del singolo farmaco (anche pari al 100% delle Regioni). In questi casi il problema potrebbe non risiedere solo nel comportamento di acquisto, ma eventualmente anche nel valore fissato per il relativo PRif. Benché questi farmaci risultino numerosi, in realtà incidono solo per il 10,7% della spesa effettiva (corrispondente a circa 113 milioni di euro), come illustrato nel secondo grafico di seguito. Tale gruppo di farmaci è inoltre variegato dal punto di vista della rilevanza economica dell'overspending: ad esempio n. 4 farmaci¹⁵⁵ da soli assorbono circa i 2/3 dell'intero eccesso di spesa (corrispondenti a 15 dei circa 23 milioni di euro annui totali).



- Superam. Prif=NO
Superam. SpesaPrif=NO
- Superam. Prif=SI
Superam. SpesaPrif=NO
- Superam. Prif=SI
Superam. SpesaPrif=SI

155 Piperacillina sodica (Id 33 e 34), Paclitaxel (Id 61), Propofol (Id 101).

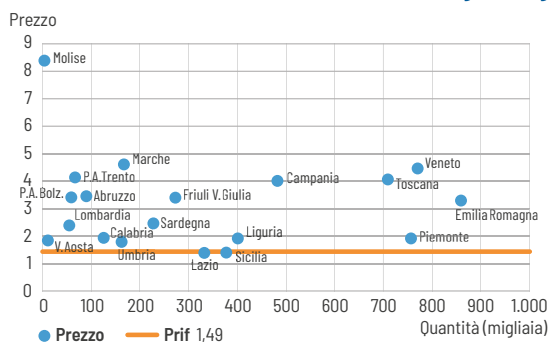
Anche per i brevetti scaduti i prezzi di riferimento risultano obsoleti, in quanto attualmente numerose stazioni appaltanti acquistano a prezzi notevolmente più bassi a fronte di altre che ancora si attengono al PRif originario, generando evidentemente uno spreco nella spesa pubblica.

I farmaci corrispondenti alla spesa complessiva maggiore

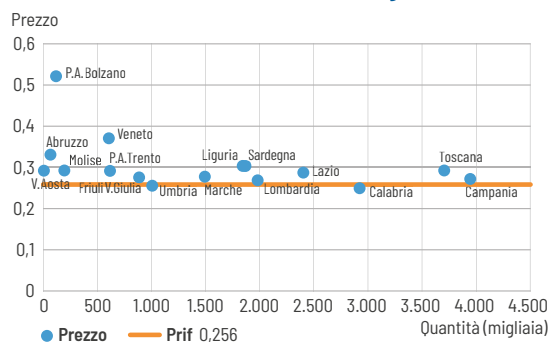
risultano essere Bevacizumab, Eculizumab, Natalizumab e Etanercept che, tuttavia, vengono acquistati rispettando i PRif. Nel gruppo di farmaci che invece eccede frequentemente¹⁵⁶ i PRif sono stati individuati tra quelli corrispondenti ai maggiori valori di spesa complessiva: nella figura sottostante sono illustrati i comportamenti di acquisto delle varie Regioni italiane.

Figura 6.3 | Distribuzione dei prezzi regionali per ognuno dei 4 farmaci più rilevanti tra quelli che eccedono i PRif

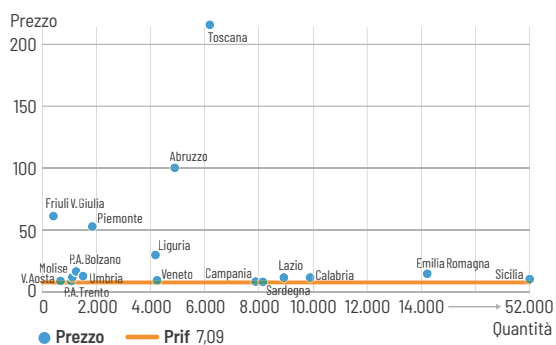
PIPIERACILLINA SODICA+TAZOBACTAM SODICO (4g+300mg)



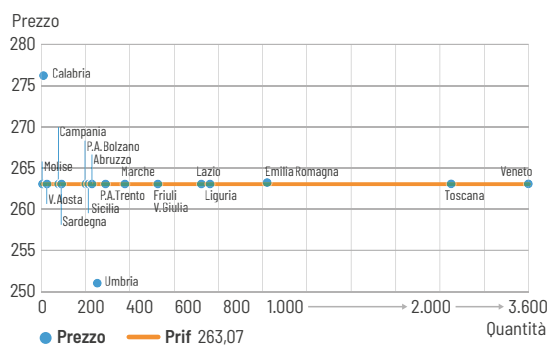
SODIO CLORURO FLACONE 0,9% 100mg



PACLITAXEL



ACIDO ZOLEDRONICO



Fonte: ANAC

Ad esempio, per la Piperacillina sodica con Tazobactam sodico, la cui spesa nazionale ha superato i 17,9 milioni di euro, si nota un'elevata frequenza di superamento del PRif (pari all'89,5 % dei prezzi comunicati); le Regioni che corrispondono un prezzo inferiore sono numericamente molto esigue e il relativo scarto rispetto al PRif, trascurabile. Se però venisse confermata l'applicabilità del modello di acquisto delle Regioni "virtuose", si potrebbe realizzare un risparmio nella spesa pubblica in relazione

a questo singolo farmaco stimato, in base alle quantità acquistate, in oltre 9,1 milioni di euro; in particolare per le Regioni dove la quantità acquistata risulta maggiore, un dialogo con le centrali di acquisto più efficienti, che effettuano acquisti per volumi comparabili, potrebbe portare alla realizzazione di *best practices*.

Inoltre, sui prezzi unitari medi, sono stati calcolati alcuni indici statistici: di posizione (minimo, massimo, media,

156 Ossia almeno il 50% delle Regioni hanno comunicato un prezzo di acquisto superiore al PRif.



mediana) e di variabilità (campo di variazione, deviazione standard e coefficiente di variazione), al fine di sintetizzare le *performance* di acquisto delle Regioni, per singolo farmaco.

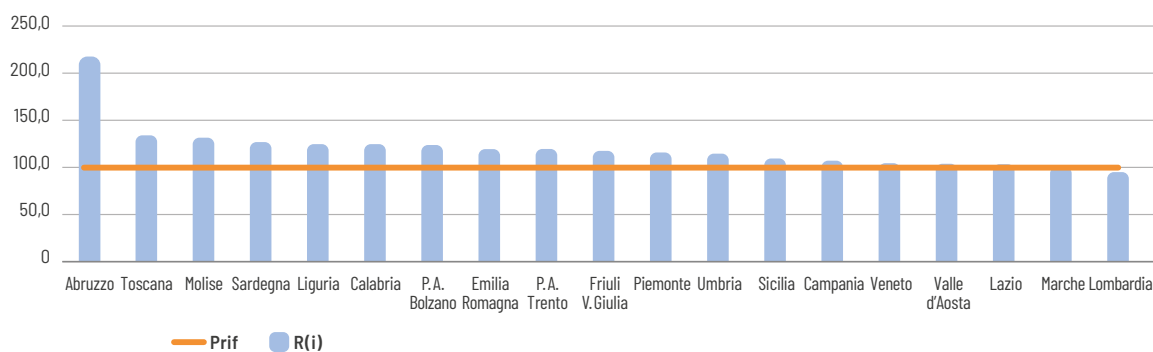
Per alcuni gruppi di farmaci, come ad esempio, l'Olanzapina 10 mg in fiale, che presentano un elevato scarto tra prezzo mediano e PRif (544%), associato ad un coefficiente di variazione molto basso (7%), che indica una ridotta variabilità tra i prezzi regionali, si evince che pressoché le tutte Regioni hanno acquistato ad un prezzo ampiamente eccedente il PRif. Per altri gruppi di farmaci invece, come della Ribavirina 200 mg, pur risultando uno scarto elevato tra prezzo mediano e PRif (487%), il coefficiente di variazione risulta rilevante (81%), indicando un'elevata variabilità tra i vari prezzi regionali, lasciando quindi ipotizzare anche margini di miglioramento delle *performance* regionali.

Al fine di confrontare le *performance* di acquisto delle Regioni è stato poi individuato un indicatore $S(i)$ (calcolato come semisomma di media e mediana dei valori della

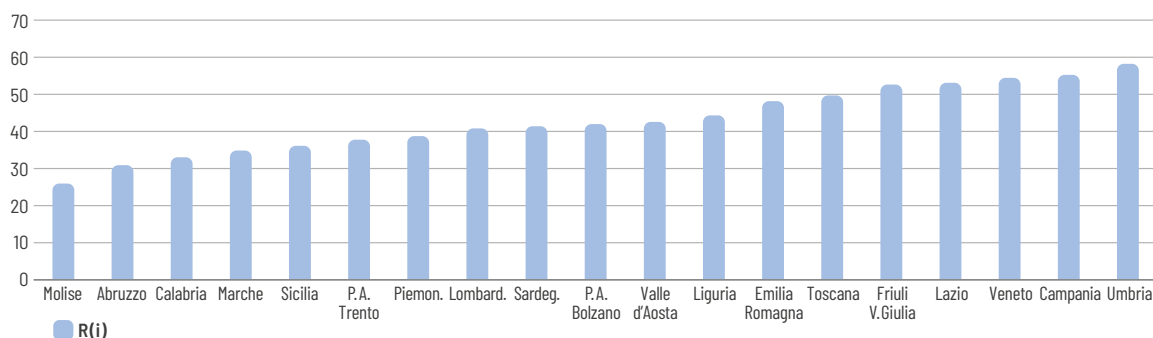
matrice di numeri indicidi rapporto tra il prezzo di acquisto e prezzo di riferimento, per ogni farmaco e per ogni Regione) che consente di misurare la capacità di approvvigionamento nel rispetto dei PRif sintetizzando le informazioni sui prezzi medi di aggiudicazione di ogni regione per ciascun farmaco, e limitando l'incidenza dei valori anomali (*outliers*).

Un basso il valore di $S(i)$ può indicare una migliore *performance* di acquisto, rispetto al PRif, della Regione (perché minore è la distanza dai PRif), ma potrebbe fornire una misura distorta di tale *performance* a causa del diverso tasso di rispondenza delle regioni sui singoli farmaci rilevati. È stato quindi calcolato un altro indicatore, $R(i)$, di approccio ordinale, costruito ordinando in graduatoria le Regioni, per ciascun farmaco, sempre sulla base degli indici di *performance* ed attribuendo a ciascuna Regione un punteggio corrispondente alla posizione occupata nella graduatoria (il punteggio maggiore è stato attribuito alla prima posizione in graduatoria, il punteggio minore all'ultima posizione).

Indicatore di sintesi della performance - $S(i)$



Indicatore di sintesi - $R(i)$

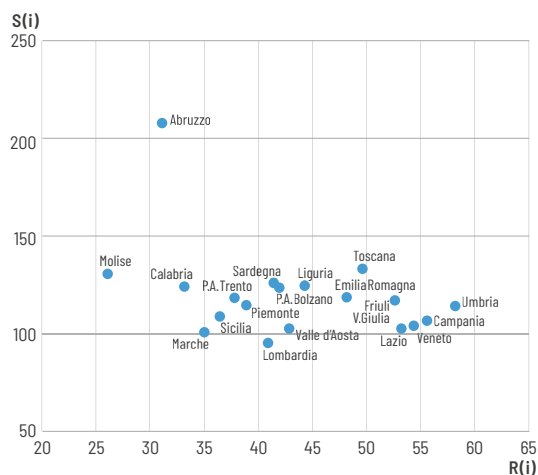


È stato poi individuato l'indicatore $R(i)$ costruito¹⁵⁷ in modo da risentire della numerosità di prezzi comunicati; e quindi consente di attribuire un punteggio minore alle Regioni che hanno comunicato un minor numero di prezzi.

Tale indicatore fornisce informazioni circa la capacità di contenimento della spesa delle Regioni, indipendentemente dall'entità della spesa sostenuta (e dalla conformità al PRif): valori più elevati di $R(i)$ indicano che la Regione ha acquistato, più frequentemente (ossia per un numero maggiore di farmaci, tra quelli rilevati) ad un prezzo inferiore rispetto a quello pagato dalle altre Regioni per lo stesso farmaco.

Lo *scatter plot* seguente rappresenta la distribuzione delle Regioni rispetto ad entrambi gli indicatori $R(i)$ e $S(i)$.

Scatter plot indicatori $S(i)$ e $R(i)$



Nella parte più in alto e a sinistra del grafico si posizionano le Regioni che hanno acquistato un maggior numero di farmaci ad un prezzo superiore rispetto a quello pagato dalle altre e con uno scostamento medio dal prezzo di riferimento più elevato; nella parte più a destra e più in basso del grafico si posizionano invece le Regioni che hanno acquistato più frequentemente a prezzi più bassi rispetto alle altre e mediamente a prezzi più prossimi (o inferiori) al prezzo di riferimento. Dal grafico è possibile distinguere un primo gruppo di Regioni (Abruzzo, Molise e Calabria), che risultano aver acquistato più frequentemente a prezzi superiori a quelli pagati dalle altre Regioni (valori molto bassi di $R(i)$) e che presentano un elevato scostamento medio dal prezzo di riferimento; un secondo gruppo (Lazio, Veneto, Campania ed Umbria) rappresen-

ta, invece, le Regioni che hanno acquistato con maggior frequenza a prezzi più bassi rispetto a quelli pagati dalle altre (alti valori di $R(i)$) e, mediamente, con uno sfioramento contenuto rispetto al PRif.

In generale, si osserva come nella parte destra del grafico (ossia quella che rappresenta le Regioni che - indipendentemente dall'osservanza dei PRif - hanno più frequentemente acquistato ad un prezzo più basso rispetto alle altre) si collocano Regioni (quali, Toscana, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Campania, Veneto, Lazio), caratterizzate da un ampio bacino di utenza e quindi, necessariamente, da volumi d'acquisto più elevati, ma anche quelle con una consolidata attività di centralizzazione degli acquisti, che, verosimilmente, consente di essere più competitivi sul mercato.

Alcune Regioni, quali ad esempio Lombardia, Marche e Valle d'Aosta, che, registrano i più bassi valori di $S(i)$, e sono quindi rappresentative di maggiori capacità di rispettare, in media, il prezzo di riferimento, non identificano le migliori *performance* di approvvigionamento rispetto alle altre Regioni: le 3 Regioni sono infatti quelle che hanno comunicato il minor numero di prezzi rispetto all'elenco di farmaci richiesto (con un tasso di rispondenza pari rispettivamente al 61%, 65% e 67%) e ciò incide necessariamente sulla valutazione della loro *performance* di acquisto rispetto alle altre Regioni.

5.3 L'indagine conoscitiva sui prezzi dei dispositivi medici

Tra le categorie merceologiche per cui ANAC ha pubblicato i Prezzi di riferimento (PRif) ci sono quelli dei dispositivi medici (si tratta n. 39 prezzi relativi ad alcune specifiche tipologie di cerotti, siringhe con o senza ago, ovatta siringhe, cotone, cerotti). Nel mese di giugno 2022, l'Autorità, anche a seguito di richiesta avanzata da operatori economici, aveva valutato l'opportunità di eseguire una rilevazione sui relativi prezzi in quanto la pubblicazione dei PRif risaliva all'anno 2015 e non era stato possibile prevedere una forma di indicizzazione adatta alla specifica categoria merceologica.

Al fine di eseguire l'indagine, nel successivo mese di luglio, l'Autorità ha selezionato i destinatari della stessa tramite opportuna interrogazione nella Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNPC), ossia i soggetti aggregatori che risultavano aver avviato gare dal 2020¹⁵⁸ successivamente aggiudicate per la categoria merceologica di interesse¹⁵⁹.

157 L'indicatore in questione è costruito sulla somma dei ranghi piuttosto che sulla media degli stessi.

158 L'anno di riferimento è stato scelto avendo come obiettivo quello di monitorare le eventuali oscillazioni dei prezzi conseguenti alla particolare congiuntura economica del triennio 2020-2022.

159 La categoria merceologica viene appositamente rilevata in SIMOG in fase di acquisizione del CIG.



A tali soggetti è stato quindi inviato un questionario appositamente elaborato per l'indagine sui prezzi dei dispositivi medici.

I file dati elaborabili pervenuti ammontano solo a quattro¹⁶⁰, e dall'analisi dei dati opportunamente integrati con informazioni rilevate in BDNCP, si è potuto riscontrare che i prezzi comunicati per n. 39 dispositivi medici, sono tuttora vigenti anche se calcolati nel 2015 e derivano da aggiudicazioni avvenute prevalentemente in un quinquennio (2018¹⁶¹-2022). Si tratta, infatti, di iniziative avviate dai soggetti aggregatori come convenzioni o accordi quadro, che restano attive generalmente per 4 anni (salvo proroghe) e dunque i prezzi rilevati risultano distribuiti su un ampio arco temporale.

Dall'analisi effettuata, si è riscontrato che, nell'ultimo biennio, soltanto n. 2 soggetti aggregatori hanno espletato gare riguardanti i dispositivi d'interesse (*rectius*, alcuni dei dispositivi) e non tutti i dispositivi sono stati acquistati da tutti i soggetti aggregatori coinvolti.

In particolare per un totale di n. 39 dispositivi si è rilevato che:

- ▶ per n. 13 dispositivi il numero di osservazioni necessarie al calcolo del nuovo prezzo di riferimento è risultato insufficiente (l'art. 17, comma 1, lettera a), del citato d.lgs. n. 98/2011 stabilisce che il prezzo di riferimento sia rilasciato in presenza di almeno 3 rilevazioni);
- ▶ per n. 16 dispositivi gli acquisti sono avvenuti senza eccedere il prezzo di riferimento;
- ▶ per i restanti n. 10 casi, invece, è stato possibile osservare che:
 - per n. 2 dispositivi, l'unico prezzo eccedente il PRif riguarda gare espletate in data risalente (precedenti al 2018) a fronte di aggiudicazioni più recenti (2019 e 2021) conformi al prezzo di riferimento. Sembra quindi che l'introduzione dei PRif abbia avuto i risvolti auspicati;
 - per n. 3 dispositivi, acquistati nella totalità dei casi a prezzi inferiori al PRif, è stato comunicato da un unico soggetto aggregatore l'avvenuta rinegoziazione del prezzo ad un valore superiore a quello di riferimento (con un gap rispetto al PRif che varia tra +5,3% e +12,4% e quindi abbastanza contenuto);

- per n. 5 dispositivi, a fronte di acquisti conclusi in conformità dei PRif fino al 2021, si rileva un'unica gara aggiudicata nel 2022 a prezzi superiori a quelli di riferimento (con una variazione compresa tra il 3,8% ed il 26%, a seconda del dispositivo acquistato).

L'obiettivo dell'indagine era valutare l'opportunità di aggiornare i prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità qualora fosse stata osservata un'eccedenza significativa dei prezzi di acquisto effettivi comunicati dai soggetti aggregatori.

Dai dati rilevati si osserva che l'eccedenza del prezzo riguarda solo n. 8 casi e tutti riconducibili ad un solo soggetto aggregatore. Quindi il dato non è sufficiente a poter quantificare l'incremento da applicare agli attuali prezzi di riferimento e, in alcuni casi, si è riscontrato che il prezzo comunicato ha riguardato l'acquisto di una quantità di prodotto significativamente inferiore a quella acquistata dagli altri soggetti aggregatori: in questi casi, l'eccedenza del prezzo potrebbe quindi essere stata determinata in parte anche da questa variabile.

Si è ritenuto, pertanto, di non procedere per il momento ad un aggiornamento dei prezzi dei dispositivi in quanto i casi statisticamente significativi ai fini dell'aggiornamento del PRif, hanno mostrato uno sfioramento del prezzo effettivo rispetto a quello di riferimento solo per n. 8 dispositivi su 39. In definitiva, dai dati a disposizione non emerge un'imminente necessità di revisione dei PRif di dispositivi medici, anche se le poche informazioni riguardo ai prezzi rinegoziati forniscono invece una indicazione in tal senso.

Tuttavia, al fine di realizzare una rilevazione continua dei dati e consentire all'Autorità di disporre dei dati per l'aggiornamento dei PRif, nel rispetto del principio del *once only* (e dunque evitare la duplicazione nella richiesta di informazioni), preso atto dello scenario delineato dal nuovo Codice dei contratti (decreto legislativo n. 36/2023), che afferma la centralità della BDNCP ed un sistematico ricorso alla interoperabilità con le banche dati e sistemi di tutti gli attori del mercato pubblico, e vista la disponibilità manifestata dai soggetti aggregatori in merito alla possibile integrazione delle banche dati, è stato avviato con il tavolo dei soggetti aggregatori un dialogo per la realizzazione di una opportuna integrazione delle rispettive banche dati relativamente ai dati necessari per gli aggiornamenti dei prezzi di riferimento dei dispositivi medici.

¹⁶⁰ Il quinto soggetto aggregatore ha dichiarato di non aver aggiudicato gare per le tipologie di merci di interesse. Dalle informazioni in BDNCP ossia oggetto dell'affidamento e CPV non è possibile conoscere a priori il dettaglio delle merceologie acquistate; si tratta di prodotti caratterizzati da specifiche tecniche estremamente dettagliate, al punto che anche la classificazione del Ministero della Salute CND a 13 cifre non è in grado di cogliere appieno tutti gli aspetti e necessita infatti di ulteriori parametri per identificare correttamente il prodotto e stabilirne il corrispondente prezzo.

¹⁶¹ I soggetti aggregatori hanno inviato verosimilmente i dati di tutte le gare attive, e dunque anche di aggiudicate prima del 2020.

7 LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

1. LE LINEE GUIDA PER L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI E DELLE CENTRALI DI COMMITTENZA

1.1 Il protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione

In data 17 dicembre 2021, è stato siglato un protocollo di intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed ANAC, con lo scopo di individuare i criteri e le modalità volte ad assicurare l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50¹⁶². Il fine era quello di razionalizzare e, al contempo, riqualificare il sistema delle stazioni appaltanti, in termini di *procurement capacity*, con conseguente riduzione numerica delle stesse e maggior specializzazione del personale, rendendo, così, più efficiente e professionalizzato l'intero settore del *public procurement*.

La stipula del protocollo di intesa voleva porre rimedio alla mancata attuazione del sistema di qualificazione, in quanto il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri previsto dall'articolo 38, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, non era stato mai adottato, a causa del mancato raggiungimento delle necessarie intese tra gli organi istituzionali coinvolti.

Poiché il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha rivolto l'attenzione al problema della qualificazione delle stazioni appaltanti nella Milestone M1C1 – 71 (di cui si dirà a breve), si è reso necessario intervenire prontamente per identificare le stazioni appaltanti in possesso dei requisiti stabiliti dal d.lgs. n. 50/2016. Il possesso di tali requisiti dovrebbe, infatti, garantire la capacità di gestire direttamente, secondo criteri di qualità, efficienza e professionalizzazione, l'insieme delle attività necessarie all'acquisizione di un bene, di un servizio o di un lavoro, sia in relazione alla fase di programmazione e progettazione, sia per la gestione e il controllo della fase di affidamento, sia, infine, per la fase di gestione e controllo dell'esecuzione, collaudo e messa in opera.

Il sistema di qualificazione previsto dal protocollo di intesa non si limita ai soli appalti finanziati con le risorse del PNRR, ma si riferisce all'intero settore degli appalti pubblici, al fine di arginare l'eccessiva frammentazione, nonché i *deficit* organizzativi e di professionalità che caratterizzano il panorama delle stazioni appaltanti, attraverso la qualificazione e la centralizzazione dei centri di spesa nei diversi settori, nell'ottica di assicurarne l'adeguatezza, la capacità e la competenza.

In considerazione dei tempi ristretti per l'attuazione del sistema di qualificazione e tenuto conto dell'impatto di tale sistema sul mercato del *public procurement*, sono state individuate, all'interno del suddetto protocollo, delle precise scadenze che hanno coinvolto prioritariamente le parti sottoscrittenti, ma anche altri attori istituzionali, quali la Cabina di Regia di cui all'articolo 212 del d.lgs. n. 50/2016 e la Conferenza unificata Stato - Regioni. In particolare, era prevista una prima stesura delle Linee guida da parte di ANAC entro il 31 marzo 2022, una relazione intermedia entro giugno 2022 e una relazione finale entro il 30 settembre dello stesso anno.

Il seguente paragrafo ripercorre le attività svolte nell'ambito del protocollo di intesa, fino al recepimento nel nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023¹⁶³ delle Linee guida definitive predisposte da ANAC con delibera n. 441 del 28 settembre 2022 (cfr. Allegato II.4, "Qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza").

1.2 La delibera ANAC n. 141 del 30 marzo 2022: prima fase di attuazione delle Linee guida

La prima stesura delle Linee guida è avvenuta con la delibera di ANAC n. 141 del 30 marzo 2022¹⁶⁴, già da questa prima versione, si preannunciava un cambio di imposta-

162 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

163 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

164 Delibera ANAC n. 141 del 30 marzo 2022, approvazione delle Linee guida recanti «attuazione – anche a fasi progressive – del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici.» PRIMA FASE



zione rispetto alla bozza di decreto previsto dall'articolo 38 del d.lgs. n. 50/2016. Le novità più rilevanti riguardavano la pesatura dei diversi requisiti, alla base della qualificazione e la conseguente possibilità di ottenere un punteggio unico, costituito dalla somma dei punteggi dei diversi requisiti base. Si superava, così, l'idea di un punteggio minimo, e quindi di una soglia, per ciascun requisito, che avrebbe comportato una eccessiva restrizione del mercato delle stazioni appaltanti qualificabili, consentendo che ciascuna stazione appaltante potesse compensare le eventuali carenze di un determinato requisito attraverso il rafforzamento degli altri.

Le successive Linee guida hanno, invece, definito le modalità per l'attribuzione dei punteggi relativi a ciascun requisito. La metodologia per la determinazione dei punteggi è stata, infatti, messa a punto grazie alle informazioni ricavate dai dati raccolti dalle stazioni appaltanti e dalla consultazione pubblica con gli *stakeholders*. Tale scelta rispondeva all'esigenza di fondare il sistema di qualificazione su dati oggettivi, evitando di creare un sistema astratto rispetto alle caratteristiche del contesto concreto in cui operano le stazioni appaltanti.

La versione di marzo 2022 delle Linee guida di ANAC prevedeva un sistema di qualificazione per le tipologie contrattuali dei lavori, ovvero dei servizi e delle forniture, o anche per entrambe le tipologie contrattuali. Gli ambiti di qualificazione erano quelli della capacità di progettazione tecnico-amministrativa delle procedure, della capacità di affidamento e controllo dell'intera procedura e della capacità di verifica sull'esecuzione contrattuale, ivi incluso

il collaudo e la messa in opera. In riferimento all'ambito soggettivo, ai sensi dell'articolo 38, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016, le Linee guida non si applicavano agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del decreto stesso. Risultavano, altresì, escluse le stazioni appaltanti e centrali di committenza qualificate di diritto, ai sensi dell'articolo 38, co. 1) e 1-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre, per la fase di affidamento, erano definiti tre livelli di qualificazione, sia per i lavori, sia per i servizi e le forniture. Per i lavori, le soglie erano per il livello base (L3), da 150.000 euro e meno di un milione di euro; per il livello medio (L2) da un milione di euro a importi inferiori alla soglia comunitaria; per il livello alto (L1) lavori di importo pari o superiori alla soglia comunitaria.

Per i servizi e le forniture, le soglie erano per il livello base (L3) da 139.000 euro e inferiore a 750.000 euro; per il livello medio (L2) da 750.000 euro e inferiore a 5.000.000 di euro; per il livello alto (L1) servizi e forniture di importo pari o superiori a 5.000.000 di euro.

Per la fase di esecuzione era previsto un unico livello di qualificazione, al fine di garantire a tutte le stazioni appaltanti la possibilità di dar seguito ai contratti aggiudicati.

I requisiti presi in considerazione sono sintetizzati nella tabella in calce, con i pesi ad essi attribuiti nelle Linee guida.

Requisito	Punteggio massimo ottenibile
presenza nella struttura organizzativa di dipendenti aventi specifiche competenze	20 punti
sistema di formazione e aggiornamento del personale	20 punti
numero di gare svolte per i vari livelli di qualificazione nel quinquennio precedente a quello della domanda di qualificazione	40 punti
assolvimento degli obblighi di comunicazione dei dati sui contratti pubblici che alimentano le banche dati detenute o gestite dall'Autorità	5 punti (10 punti nei casi di affidamenti di servizi e forniture)
assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti	5 punti (0 punti nei casi di affidamenti di servizi e forniture)
utilizzo di piattaforme telematiche	10 punti



Le Linee guida di marzo 2022 prevedevano, inoltre, come pre-requisiti necessari per accedere al processo di qualificazione, l'iscrizione all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), gestita da ANAC, e la disponibilità di piattaforme telematiche nella gestione delle procedure di gara.

È evidente come i requisiti di qualificazione che attribuiscono un punteggio, peraltro indicati dal citato articolo 38, siano di tipo "storico" (ad esempio, il numero di gare svolte nell'ultimo quinquennio) e di tipo prospettico (ad esempio, la presenza di personale specializzato nella struttura preposta agli appalti, ovvero il livello di formazione del personale medesimo). In tale sistema, ad un punteggio basso relativo al numero di gare svolte in passato, la stazione appaltante può sopperire con un sforzo maggiore nella assegnazione di personale dedicato alla struttura e nella formazione dello stesso.

Pertanto, sin dalla prima versione delle Linee guida, il sistema di qualificazione si è basato su un modello non "statico", ma "dinamico", nell'ottica di consentire a ciascuna amministrazione, che non risulti qualificata sulla base dei *benchmark* di riferimento, di migliorare la propria posizione - ad esempio, attraverso un incremento di personale qualificato a svolgere le procedure di gara, o a monitorare l'esecuzione contrattuale - al fine di poter essere qualificata, in una fase successiva, alle funzioni di *public procurement* sulla base delle strutture, professionalità e competenze nel frattempo acquisite. In questo modo, si è voluto garantire un sistema di accreditamento basato su un processo "continuo" di professionalizzazione degli operatori del settore, chiamati a sviluppare una specializzazione calibrata in base alle dimensioni delle gare e alla natura dei beni o delle prestazioni da acquisire, o delle opere da realizzare nel settore di riferimento.

La scelta di impostare la qualificazione delle stazioni appaltanti come un "sistema aperto" si pone in continuità con altri importanti "cantieri" di riforma, tra cui, ad esempio, l'adozione di una strategia per la formazione professionale dei dipendenti pubblici in materia di appalti (cfr. M1C1-71 e riforma 2.1.6, proposta nel PNRR) e la modernizzazione digitale della pubblica amministrazione e del suo sistema produttivo (la c.d. riforma "*Recovery Procurement Platform*", volta alla modernizzazione del sistema nazionale degli appalti pubblici attraverso "*la digitalizzazione e il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni aggiudicatrici*", che dovrà essere completata entro l'anno 2026).

La previsione di un sistema "graduale" che individui, per le diverse classi di appalto, i requisiti dimensionali e di competenza adeguati serve, dunque, a sollecitare le amministrazioni ad essere parte attiva di questo processo di professionalizzazione e modernizzazione; le amministra-

zioni appaltanti saranno, quindi, incentivate a migliorarsi nel tempo, al fine di potersi impegnare in appalti più complessi, mettendo in campo obiettivi e strategie in merito alla propria capacità organizzativa e professionale di gestire l'attività di *procurement*.

Nello stesso tempo, la riduzione del numero delle stazioni appaltanti permetterà a quelle che ottengono la relativa qualificazione di operare, non solo per se stesse, ma anche per altre amministrazioni non qualificate, ovvero dotate di altra specializzazione; le stazioni appaltanti potranno, quindi, utilizzare la propria professionalità nella gestione delle gare per aumentare la qualità dei servizi offerti ed attrarre altre amministrazioni, giungendo a migliorare l'efficienza e la produttività del Paese.

L'aggregazione della domanda consentirà, dunque, alla pubblica amministrazione di acquisire beni e servizi, ovvero di realizzare opere a prezzi più competitivi e con una qualità superiore. Il sistema di qualificazione rappresenta, così, un mezzo utile a realizzare economie di scala, sia per l'aumento di concorrenzialità, con offerta di servizi migliori sul mercato, sia per la maggiore professionalità nella gestione della commessa pubblica, che ne possono conseguire.

La riduzione degli enti preposti all'acquisizione e gestione dei contratti pubblici, dovrebbe avere un impatto positivo anche sulla spesa pubblica, in quanto si potranno liberare risorse all'interno delle amministrazioni non qualificate che potranno essere utilizzate per altri compiti; le stesse, inoltre, verranno sollevate da alcuni oneri organizzativi, pur potendo aggiudicarsi servizi migliori. È consentito, infatti, ai soggetti che non riescono a qualificarsi sulla base della propria struttura operativa, di associarsi o consorzarsi con altre stazioni appaltanti, così da ottenere una qualificazione attraverso la sommatoria dei requisiti.

1.3 La consultazione pubblica degli *stakeholders*

A seguito della pubblicazione delle Linee guida di marzo 2022, ANAC ha effettuato una consultazione degli *stakeholders* al fine di acquisire, tramite una manifestazione di interesse rivolta a tutte le stazioni appaltanti interessate al processo di qualificazione, una serie di informazioni non ancora disponibili nella banca dati dell'Autorità. Se, infatti, i dati sulle gare svolte sono ben consolidati nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDN-CP), quelli sul personale dedicato e sulla formazione sono stati oggetto di una specifica richiesta, avviata attraverso l'AUSA, in data 15 aprile 2022 e conclusasi il 29 maggio dello stesso anno.

In esito alla consultazione degli *stakeholders* sono pervenuti n. 80 contributi, così suddivisi: n. 19 da Comuni, n.



16 dalle Province e Città Metropolitane, n. 17 da amministrazioni aggiudicatrici, n. 7 da associazioni di categoria, n. 4 da Centrali di committenza e n. 2 da enti aggregatori. Sono pervenuti, altresì, contributi da parte di n. 2 operatori economici, mentre n. 5 contributi sono stati inviati a titolo personale.

Diversi contributi richiedevano modifiche all'impostazione delle Linee guida, che erano, tuttavia, fondate sul quadro normativo allora vigente. Si poneva, ad esempio, un problema di qualificazione delle centrali di committenza, chiedendosi se la qualificazione delle stesse dovesse basarsi sul medesimo sistema e sull'attribuzione dei medesimi e punteggi previsti per la qualificazione delle altre stazioni appaltanti. Alcuni contributi chiedevano di valorizzare alcune attività tipiche di una centrale di committenza, quali l'aggregazione della domanda, lo svolgimento di gare in nome e per conto di altre amministrazioni, le attività di committenza ausiliaria, ecc.

Particolare attenzione veniva, inoltre, riservata ai rapporti tra centrale di committenza ed enti convenzionati, in tema di sovrapposizione di attività e di attribuzione dei requisiti per la qualificazione (ad uno dei due soggetti o a entrambi). In alcuni casi, è stata chiesta una qualificazione specifica per determinati ambiti (sicuramente per i servizi di ingegneria e architettura), ma anche per altre attività tecniche o specialistiche.

Alcuni *stakeholders* hanno sollevato il problema del periodo transitorio, considerate le modifiche organizzative richieste alle stazioni appaltanti per adeguarsi al nuovo sistema di qualificazione. Il periodo transitorio era già previsto, implicitamente, nel richiamato protocollo, nel quale era chiaramente indicato che l'attuazione del sistema sarebbe iniziata solo dopo l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici.

L'attività di acquisizione dei dati, a seguito della consultazione pubblica di cui sopra, ha visto la partecipazione di n. 1.893 stazioni appaltanti. Tuttavia, alcune di queste amministrazioni (n. 453) sono state escluse dalle analisi, in quanto non avevano la qualifica di amministrazione aggiudicatrice, né la presenza di una struttura organizzativa stabile, né, ancora, la disponibilità di piattaforme telematiche.

Di conseguenza, le analisi sono state effettuate sul set di dati pervenuto da n. 1.440 stazioni appaltanti, che hanno comunicato una serie di informazioni non detenute da ANAC, tra cui quelle sulla tipologia di personale operante nella struttura stabile dedicata agli appalti, o quelle sulla tipologia di formazione. I dati comunicati hanno messo in evidenza come, mediamente, gli addetti che lavorano in una struttura stabile siano il 9% del personale totale di una amministrazione. Questo dato si differenzia per

aree territoriali, attestandosi a circa il 5% per le aree nord e centro, per salire a circa l'8% nel sud e nelle isole. Per quanto riguarda i titoli dei dipendenti che operano nelle strutture stabili, i dati hanno indicato che poco più del 50% ha un diploma, mentre il 40% possiede almeno una laurea di primo livello o specialistica.

I dati sulla formazione hanno evidenziato una formazione base per quasi il 38% dei dipendenti della struttura, mentre le percentuali relative alla formazione specialistica e a quella avanzata sono notevolmente inferiori attestandosi, rispettivamente, al 12,7% e al 5,3%.

1.4 La metodologia sperimentale per la valutazione dei requisiti

I dati raccolti con la manifestazione di interesse, insieme ai dati disponibili nella BDNCP, hanno consentito di sviluppare una metodologia sperimentale di analisi economico-statistica, ai fini dell'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

In particolare, mentre alcune dichiarazioni, rese dai responsabili per l'anagrafe unica della stazione appaltante (RASA), nel modulo di dati trasmesso con la manifestazione di interesse, hanno consentito di verificare la sussistenza, in capo alle relative stazioni appaltanti, dei requisiti obbligatori previsti nelle Linee guida – iscrizione ad AUSA, presenza nella di una struttura organizzativa stabile dedicata ai processi di *procurement* e disponibilità della piattaforma telematica - per gli altri requisiti di qualificazione, di carattere non obbligatorio, la metodologia di valutazione predisposta da ANAC è risultata più complessa ed è stata articolata nelle seguenti fasi:

- ▶ individuazione e calcolo degli indicatori utili alla valorizzazione dei diversi requisiti di qualificazione previsti nelle Linee guida;
- ▶ determinazione del punteggio da attribuire alla stazione appaltante per ciascun requisito;
- ▶ determinazione del punteggio complessivo da attribuire a ciascuna stazione appaltante relativamente alla valutazione di tutti i requisiti, risultante dalla somma pesata dei punteggi ad essa riferiti e relativi ai diversi requisiti;
- ▶ determinazione delle stazioni appaltanti qualificate nei diversi ambiti (progettazione e affidamento delle procedure di gara, esecuzione) e settori di qualificazione (lavori, servizi e forniture) e individuazione del corrispondente livello di qualificazione (alto, medio e base).

Nel dettaglio, gli indicatori per la valutazione dei requisiti relativi alle "gare svolte nel quinquennio", all'"assolvi-



mento degli obblighi comunicazione all'ANAC" e all' "utilizzo della piattaforma telematica" sono stati elaborati sulla base dei dati risultanti dalla BDNCP, mentre i dati comunicati dai RASA con la rilevazione sperimentale sono stati indispensabili per la costruzione degli indicatori per la valutazione dei requisiti relativi alle "competenze" dei dipendenti della stazione appaltante e della struttura organizzativa stabile (SOS), alla "formazione" del personale della SOS, all' "uso della piattaforma telematica (PT)".

Nel caso dei lavori, gli indicatori relativi all'ulteriore requisito relativo all' "assolvimento degli obblighi di cui agli articoli 1 e 2 del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229¹⁶⁵, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti" sono stati predisposti sulla base dei dati forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato.

Dato il carattere multidimensionale, sia quantitativo sia qualitativo, di ciascun requisito, si è ritenuto opportuno individuare più di un indicatore per ogni requisito.

Una volta individuati gli indicatori, la metodologia ha consentito di attribuire, alle stazioni appaltanti analizzate, un punteggio relativamente a ciascun requisito. La trasformazione di ciascun indicatore in punteggio è stata effettuata sulla base di una funzione di ripartizione empirica. Tale tecnica statistica ha consentito di attribuire a ciascuna amministrazione un punteggio tanto più elevato quanto più elevato era il numero delle amministrazioni che presentavano un valore più basso dell'indicatore considerato.

Il metodo di valutazione basato sulla funzione di ripartizione presenta le seguenti caratteristiche:

- ▶ oggettivo, in quanto utilizza, come parametri, dati reali delle stazioni appaltanti;
- ▶ applicabile a tutte le tipologie di indicatore;
- ▶ modulabile, in quanto consente, nel tempo, di introdurre ulteriori elementi di valutazione/indicatori;
- ▶ calibrabile, nel senso che è possibile attribuire più o meno rilievo ad un indicatore, rispetto ad un altro, attraverso l'utilizzo di un sistema di pesi.

Con ulteriori passaggi, attraverso un doppio sistema di pesi, il primo predisposto per ogni singolo indicatore e il

secondo - predefinito nelle Linee guida - riferito a ciascun requisito, è stata fatta una "sintesi" dei punteggi conseguiti da ciascuna stazione appaltante, nei singoli indicatori e nei singoli requisiti, al fine di determinare un punteggio complessivo finale utile per la qualificazione.

La metodologia sperimentale sopra descritta è stata sviluppata per l'ambito di qualificazione della "progettazione e affidamento delle procedure" e applicata, in una prima fase, al settore dei lavori. Una volta condivisa con gli altri soggetti istituzionali, coinvolti nel processo di attuazione del sistema di qualificazione, la stessa metodologia è stata applicata anche al settore dei servizi e delle forniture.

Una volta sviluppata la metodologia sperimentale per la valutazione dei requisiti, l'applicazione della stessa ai dati disponibili in BDNCP, ai dati comunicati con la manifestazione di interesse e ai dati di banche dati esterne, ha permesso di stimare l'insieme delle stazioni appaltanti "potenzialmente" qualificabili e di analizzare l'impatto del sistema di qualificazione sul mercato delle gare di lavori e di servizi e forniture. L'analisi di impatto è stata effettuata considerando le stazioni appaltanti che hanno bandito almeno una gara, in almeno uno dei tre livelli di qualificazione (base, medio, alto).

Gli scenari emersi dalle analisi di impatto hanno fornito utili indicazioni circa la definizione delle soglie, da attribuire ai tre livelli di qualificazione, sia per il settore dei lavori, che per il settore dei servizi e delle forniture.

Le soglie, stabilite ai valori di 50, 40 e 30, rispettivamente per i livelli alto, medio e basso, sono state, poi, recepite nelle Linee guida deliberate da ANAC a fine settembre 2022 (per il primo anno di qualificazione sono state ipotizzate soglie più basse per consentire una gradualità e dare la possibilità alle amministrazioni di adeguarsi al nuovo sistema).

In particolare, per il settore di lavori, si era stimato che le predette soglie potessero garantire una copertura del mercato delle gare uguale o superiore all'85% del numero delle gare bandite per le classi di importo corrispondenti ai tre livelli di qualificazione. Una buona copertura era garantita anche per il numero di stazioni appaltanti, che nell'ultimo quinquennio erano state attive, ovvero avevano bandito almeno una gara, di importo corrispondente ai tre livelli di qualificazione. Difatti, sulla base dei dati disponibili, sarebbero riuscite a qualificarsi il 55% delle amministrazioni che avevano bandito almeno una gara di importo corrispondente al livello base, oltre il 65% delle

¹⁶⁵ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, che reca "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti".



amministrazioni che avevano bandito almeno una gara di importo corrispondente al livello medio e oltre il 70% delle amministrazioni che avevano bandito almeno una gara di importo corrispondente al livello alto.

Per il settore dei servizi e delle forniture si era stimata una copertura del mercato delle gare uguale o superiore al 90% del numero delle gare bandite, per le classi di importo corrispondenti ai tre livelli di qualificazione, quindi leggermente superiore a quella stimata per lavori. Anche in questo caso, la copertura risultava garantita anche da un punto di vista soggettivo. Sulla base dei dati disponibili, sarebbero riuscite a qualificarsi oltre il 50% delle amministrazioni che avevano bandito almeno una gara di importo corrispondente ai tre livelli di qualificazione.

1.5 La delibera ANAC n. 441 del 28 settembre 2022: Linee guida di attuazione del sistema di qualificazione

Come sopra accennato, una volta concluso il processo di predisposizione della metodologia sperimentale di valutazione dei requisiti ed effettuate le analisi di stima delle stazioni appaltanti “potenzialmente” qualificabili, ai fini delle valutazioni di impatto dell’attuazione della norma sul mercato, si è proceduto alla stesura di una nuova versione delle Linee guida che è stata definitivamente approvata da ANAC con la delibera n. 441 del 28 settembre 2022¹⁶⁶.

Tale ultima versione è scaturita dal costante confronto di ANAC con i soggetti coinvolti nell’attuazione del sistema di qualificazione, in particolare nell’ambito della Cabina di Regia di cui all’articolo 212 del d.lgs. n. 50/2016, e con il supporto del tavolo tecnico permanente istituito ai sensi dell’articolo 8 del protocollo d’intesa. I risultati raggiunti sono stati presentati alle Regioni ed agli Enti locali (il 1° agosto 2022 si è svolta una riunione informale con i rappresentanti degli enti territoriali).

Oltre alla fissazione di soglie di qualificazione che individuano un punteggio minimo da conseguire per ciascun livello di qualificazione - 50 per il livello alto, 40 per il livello medio e 30 per il livello base - le principali novità delle nuove Linee guida deliberate a settembre 2022, rispetto alla versione di marzo, si possono così riassumere:

- ▶ estensione del novero dei soggetti qualificati di diritto, o con riserva;

- ▶ qualificazione distinta per le centrali di committenza;
- ▶ unico livello di qualificazione per l’esecuzione, almeno nella fase sperimentale;
- ▶ previsione di una fase sperimentale, di durata biennale, per l’implementazione del sistema di qualificazione, al termine del quale effettuare una revisione o una conferma del sistema, con le modalità previste dai decreti legislativi di attuazione della legge 21 giugno 2022, n. 78¹⁶⁷.

Le modifiche al novero dei soggetti qualificati di diritto, anche se con riserva, e la previsione di un sistema distinto di qualificazione delle centrali di committenza perseguono il medesimo obiettivo di cercare di predisporre un “sistema a rete”, idoneo a garantire che tutte le stazioni appaltanti che non ottengano la qualificazione possano, comunque, individuare un soggetto in grado di supportarle nella fase di acquisto.

Su un piano diverso si pone, invece, la qualificazione dell’esecuzione. Si è partiti dall’osservazione che, al contrario di quanto avviene per l’acquisizione, dove esistono soggetti che già svolgono attività in nome e per conto di altri soggetti, o procedono all’affidamento congiunto, soprattutto di servizi e forniture, tramite accordi quadro, convenzioni, ecc., la funzione esecutiva raramente viene delegata all’esterno. Peraltro, l’esecuzione, in nome e per conto di un altro soggetto, implica attività continue presso una sede diversa (si pensi, ad esempio, al controllo sull’esecuzione dei servizi complessi, con cadenze periodiche o dei servizi con somministrazione) e responsabilità in capo al direttore dell’esecuzione e del RUP. Si è, quindi, ritenuto che, almeno in una fase iniziale, sia complesso delegare all’esterno la funzione di esecuzione e che, a regime, sarà necessario individuare criteri tesi soprattutto a una maggiore professionalizzazione della funzione di esecuzione, piuttosto che a una mera riduzione numerica delle amministrazioni aggiudicatrici.

La previsione di una prima fase “sperimentale” di attuazione, è legata alla considerazione che il sistema di qualificazione è, sicuramente, un sistema complesso che richiede una verifica costante della sua implementazione. Se è vero che per la predisposizione delle Linee guida è stata posta in essere un’estesa analisi di impatto, basata su dati reperibili in BDNCP, una volta che il sistema di qualificazione avrà preso avvio, è molto probabile che le stazioni appaltanti implementeranno una serie di misu-

¹⁶⁶ Delibera ANAC n. 441 del 28 settembre 2022, approvazione delle Linee guida recanti «attuazione – anche a fasi progressive - del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza da porre alla base del nuovo sistema di qualificazione che sarà reso operativo al momento della entrata in vigore della riforma della disciplina dei contratti pubblici».

¹⁶⁷ Legge 21 giugno 2022, n. 78, “Delega al Governo in materia di contratti pubblici”.



re tese a migliorare la propria professionalizzazione, allo scopo di accrescere il livello di qualificazione. Per altro verso, alcuni dei requisiti previsti per la qualificazione potrebbero rivelarsi non necessari, o sufficienti per la qualificazione (ad esempio, perché difficilmente raggiungibili, o facilmente posseduti dalla generalità delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza). Per tale ragione, nelle Linee guida è stata prevista una valutazione di impatto della regolamentazione (VIR), da realizzarsi in tempi ravvicinati, anche al fine di evidenziare le criticità riscontrate in sede di prima applicazione. Attraverso il predetto strumento sarà possibile, quindi, valutare interventi correttivi futuri in relazione alle modalità, ai requisiti di qualificazione e alla possibilità di delegare la funzione di acquisto, o di esecuzione, ad altre amministrazioni.

Infine, dato il carattere assolutamente innovativo del processo di qualificazione, avviato con il protocollo di intesa e culminato con le Linee guida n. 441 del 28 settembre 2022, va menzionato che, in attuazione del punto 13.2 delle suddette Linee guida, nelle more dell'entrata in vigore del sistema, ANAC ha ritenuto opportuno mettere a disposizione delle stazioni appaltanti, sul proprio sito *web* istituzionale, lo strumento dei simulatori per l'autovalutazione dei requisiti di qualificazione, sia per il settore dei lavori, sia per il settore dei servizi e forniture, al fine di preparare le stazioni appaltanti, in vista dell'entrata in funzione del sistema di qualificazione.

La procedura per la costruzione dei simulatori è stata di tipo matematico-statistico. In una prima fase, sulla base dei dati elaborati in riferimento alle stazioni appaltanti oggetto di analisi, per ciascuno dei 26 indicatori indicati nella tabella 1 allegata alle Linee guida, è stata individuata una sequenza di coppie di valori (indice, punteggio), le quali sono state impiegate per l'elaborazione di funzioni-punteggio che, appunto, consentono di associare, ad un qualunque valore dell'indice, il rispettivo punteggio. L'individuazione della formula matematica delle funzioni-punteggio di ciascun indicatore è stata ottenuta mediante una regressione polinomiale sui dati rilevati disponibili. Tali funzioni, insieme al sistema di pesatura, sono andate a costituire l'algoritmo, ovvero la "metrica", che consente di individuare il punteggio complessivo di qualificazione di una stazione appaltante a partire dai dati elementari (es. numero del personale della struttura organizzativa stabile, numero di gare bandite nel quinquennio, numero di gare aggiudicate in base alla procedura e al criterio di gara, numero di schede comunicate, ecc.), che vengono utilizzati per il calcolo dei singoli indicatori.

In altre parole, con i simulatori, la stazione appaltante dispone di uno strumento concreto, che consente di inserire i dati riguardanti i requisiti di qualificazione (competenze, formazione, gare svolte, adempimento obblighi di comunicazione, ecc.) e verificare il punteggio conseguito per ciascun requisito, il punteggio complessivo, dato dalla somma dei punteggi nei diversi requisiti e, conseguentemente, l'ipotetico livello di qualificazione. In tal modo, in vista dell'avvio del processo di qualificazione, la stazione appaltante può valutare l'opportunità di mettere in atto eventuali azioni correttive, utili ad una futura qualificazione (ad esempio, sanare eventuali inadempimenti nell'invio dei dati all'Autorità, investire in formazione, dotarsi di personale adeguato, ecc.).

1.6 L'Allegato II.4 del nuovo Codice dei contratti pubblici

Le Linee guida, illustrate e discusse anche nell'ambito della Conferenza unificata Stato – Regioni, sono state recepite, con alcune modifiche, tra cui l'innalzamento della soglia per la qualificazione nel settore dei lavori da 150.000 a 500.000 euro, nell'Allegato II.4 del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo n. 36/2023.

È stato, inoltre, previsto, l'avvio del sistema di qualificazione a partire dal 1° luglio 2023, nonché, in aggiunta alla qualificazione di diritto delle principali stazioni appaltanti pubbliche e società pubbliche, anche la qualificazione con riserva, in sede di prima applicazione, delle unioni di enti locali indicate nell'articolo 63 comma 4, del d.lgs. n. 36/2023.

Ovviamente l'innalzamento della soglia per la qualificazione nel settore dei lavori - da 150.000 a 500.000 euro - influisce significativamente sul numero di gare per le quali non è richiesta alcuna qualificazione, tanto che, dalle prime stime effettuate, con la soglia di 500.000 euro risulterebbero escluse dal sistema di qualificazione, in termini di numerosità, quasi il 90% delle gare - a fronte del 70% degli appalti, per cui non necessitava la qualificazione con la precedente soglia fissata a 150.000 euro.

Tuttavia, se si tiene conto del valore delle gare medesime, si evidenzia che quelle al di sopra della soglia di 500.000 euro, per le quali è necessaria la qualificazione alla luce di quanto disposto dal d.lgs. n. 36/2023, costituiscono quasi il 75% del mercato degli appalti di lavori pubblici.



2. L'ELENCO DELLE AMMINISTRAZIONI AGGIUDICATRICI CHE AFFIDANO A SOCIETÀ *IN HOUSE*

2.1 Gli esiti della gestione dell'elenco negli ultimi cinque anni

Nel corso del 2022, l'Autorità ha proseguito l'attività di gestione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici (AA) e degli enti aggiudicatori (EA), che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi *in house*.

L'elenco, istituito presso ANAC ai sensi dell'articolo 192, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, è operativo dal 2018 e consente, su domanda dei responsabili per l'anagrafe unica delle stazioni appaltanti (RASA), l'iscrizione delle amministrazioni interessate ad effettuare affidamenti diretti nei confronti di propri organismi *in house*, previa istruttoria condotta dall'Autorità per la verifica dei requisiti previsti dall'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 e dagli articoli 4 e 16 del d.lgs. n. 175/2016¹⁶⁸.

I contenuti informativi dell'elenco, le modalità di presentazione della domanda di iscrizione, di verifica dei requisiti, di comunicazione delle variazioni intervenute e ogni altro aspetto di gestione dell'elenco sono stati definiti dall'Autorità nelle Linee guida n. 7 – delibera ANAC n. 951/2017, in attuazione di quanto previsto nel citato comma 1 dell'articolo 192 del d.lgs. n. 50/2016¹⁶⁹.

Nel 2022 l'Autorità è stata impegnata, come negli anni precedenti, nell'attività di analisi e approfondimento giuridico, tesa a valutare la sussistenza dei requisiti di iscrizione in specifici casi concreti, che presentavano peculiarità e criticità, ai fini dell'iscrizione nel suddetto elenco.

L'attività istruttoria si è mantenuta molto intensa per tutti i cinque anni di operatività dell'elenco, considerato che negli anni successivi al 2018, oltre all'avvio delle nuove domande pervenute, è stato necessario gestire, in parallelo, le domande ancora in corso di istruttoria per approfondimenti, integrazioni documentali, controdeduzioni ed adeguamenti.

Le numerose informazioni comunicate dalle AA/EA sono state registrate nell'apposito applicativo e sono utili per comprendere l'attività svolta dall'Autorità in questi cin-

que anni di operatività dell'elenco, come emerge dai dati di seguito illustrati.

Nel periodo dal 2018 (anno di avvio dell'elenco) al 2022, l'Autorità ha ricevuto complessivamente n. 1674 domande di iscrizione all'elenco. La distribuzione per anno delle domande pervenute¹⁷⁰ è riportata nella tabella 7.1, che evidenzia come circa il 60% delle domande siano state inviate nel primo anno di operatività dell'elenco.

Tabella 7.1 | Numero domande 2018-2022 per anno

Anno	N. domande	% domande
2018	1.045	62,4%
2019	148	8,8%
2020	112	6,7%
2021	192	11,5%
2022	177	10,6%
Totale	1.674	100,0%

Fonte: ANAC

Le richieste di iscrizione per gli affidamenti ad organismi partecipati da più soggetti (casi di controllo analogo congiunto), o riguardanti catene di controllo indirette (*in house* a cascata e orizzontale) hanno comportato tempi istruttori un po' più lunghi, dovuti alla necessità di molteplici interlocuzioni con le AA/EA richiedenti, al fine di acquisire integrazioni documentali, chiarimenti, controdeduzioni da parte dei RASA. In tali casi è stato necessario definire con l'amministrazione richiedente un percorso di adeguamento dei requisiti, in quanto la documentazione prodotta (statuti, patti parasociali, ecc.) non risultava coerente con la normativa in vigore e non garantiva, pertanto, l'esercizio concreto del controllo analogo sull'organismo.

In oltre 5 anni di gestione dell'elenco, ANAC ha potuto constatare che, in circa i due terzi dei casi trattati (circa il 70% delle domande pervenute), i requisiti dell'*in house* erano carenti e i soggetti esaminati erano, in alcuni casi, sostanzialmente equiparabili ad imprese liberamente operanti nel mercato, che godevano di affidamenti diretti di contratti pubblici, ottenuti senza gara, in assenza dei necessari presupposti.

¹⁶⁸ Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

¹⁶⁹ Delibera ANAC n. 951 del 20 settembre 2017, Linee guida n. 7, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, recanti «Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016».

¹⁷⁰ Il dato include anche le domande di variazione pervenute per via telematica. Il dato delle domande di variazione è, tuttavia, in termini relativi, molto marginale rispetto a quello delle domande di iscrizione.

Sul punto giova evidenziare che, nella quasi totalità delle istruttorie analizzate, le amministrazioni aggiudicatrici hanno apprezzato l'ausilio dell'Autorità, che ha conferito loro sicurezza e certezza in merito agli affidamenti compiuti, ben comprendendo che la carenza dei necessari presupposti incide strutturalmente sulla natura giuridica della società partecipata e rende illegittimi gli affidamenti attuali e futuri.

Inoltre, nel 2% dei casi nei quali l'Autorità ha dovuto negare l'iscrizione, i provvedimenti di diniego non sono stati, quasi mai, impugnati e, nei residui casi, non si registra, ad oggi, sentenze sfavorevoli all'operato di ANAC.

Tutto ciò ha avuto una indubbia ricaduta positiva sia sull'azione amministrativa, che sul contenzioso amministrativo ed erariale, in termini di responsabilità degli amministratori.

Per di più, a fronte di un effetto deflattivo del contenzioso e di evidenti benefici per le amministrazioni, l'attività di ANAC non ha avuto alcun tipo di ricaduta negativa, in merito alla celerità degli affidamenti *in house*, poiché la mera presentazione della domanda da parte delle amministrazioni aggiudicatrici consente ai sensi dell'articolo 192, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, di procedere subito agli affidamenti diretti, senza dover attendere l'esito del procedimento di iscrizione da parte dell'Autorità.

2.2 L'eliminazione dell'elenco disposta dal nuovo Codice dei contratti pubblici

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, ANAC non ha pienamente condiviso le ragioni alla base della scelta, operata dal legislatore del d.lgs. n. 36/2023, di eliminare il predetto elenco ed ha evidenziato le proprie perplessità nel corso dei lavori parlamentari, come meglio illustrato nel Capitolo 1.

Se da un lato, infatti, si accoglie con favore l'espressa introduzione nel nuovo Codice, nella parte dedicata ai "Principi generali", del principio di auto-organizzazione amministrativa, riportato nell'articolo 7, che prevede, tra le varie modalità organizzative che le pubbliche amministrazioni possono adottare per l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi, anche l'affidamento diretto a società *in house*, dall'altro lato, si rileva che quest'ultima modalità di affidamento, laddove non rispondente ai dettami normativi, costituisce una netta sottrazione del contratto al mercato. Nell'effettuare una simile scelta, pertanto, pur nel rispetto dell'autonomia decisionale degli enti, devono essere osservati il diritto e la giuri-

sprudenza dell'Unione europea, che hanno determinato le precise condizioni che ne consentono l'attuazione, al fine di evitare l'inefficienza del mercato e la distorsione della concorrenza.

È, quindi, evidente il rischio a cui, in assenza delle necessarie condizioni, si trovano esposti gli enti aggiudicatari, laddove vengano coinvolti – a ragione – da imprese operanti nel mercato in contenziosi giurisdizionali volti all'applicazione della corretta normativa ed all'annullamento degli affidamenti illegittimi.

L'eliminazione dell'istituto dell'elenco *in house* non trova riferimento nella legge n. 78/2022, laddove all'articolo 2, comma 1, lett. b), richiede la revisione delle competenze dell'Autorità "al fine di rafforzarne le funzioni di vigilanza sul settore e di supporto alle stazioni appaltanti".

Inoltre, l'impostazione della disciplina italiana contenuta nel d.lgs. n. 50/2016 è stata oggetto di valutazione e approvazione da parte della Corte di Giustizia Europea, che – esprimendosi sulle questioni pregiudiziali rimesse dal Consiglio di Stato sulla coerenza dei vincoli previsti dalla normativa italiana – con la sentenza 6 febbraio 2020, cause riunite C-89/19 e C-91/19, si è pronunciata a favore della conformità dell'ordinamento italiano a quello comunitario.

Si evidenzia, anche, che la Corte dei Conti ha spesso rilevato, nelle proprie relazioni annuali, la parcellizzazione del fenomeno dell'*in house* e la difficoltà a reperire informazioni e dati coerenti sull'intero territorio nazionale, al fine di un puntuale controllo su questi organismi, fondamentali per i servizi offerti ai cittadini, ma spesso oggettivamente mal gestiti, fonte di sprechi e oggetto di scarse forme di pubblicità e trasparenza.

Infine, le motivazioni alla base della eliminazione del registro non appaiono in linea neppure con la disciplina recata dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201¹⁷¹, il cui articolo 17 prevede, nel caso di affidamenti *in house* di importo superiore alle soglie di rilevanza europea, che gli enti locali debbano adottare "...una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato...", mentre l'articolo 30 contempla una verifica specifica, volta a misurare il volume del ricorso all'istituto *in house providing*, oltre che gli oneri ed i risultati del servizio pubblico.

È evidente che gli affidamenti di servizi pubblici locali non esauriscono il complessivo ambito dei contratti pubblici che le amministrazioni aggiudicatrici possono

171 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".



affidare alle proprie società *in house*: dall'analisi dei casi esaminati nel corso degli ultimi cinque anni, risulta, infatti che, in circa il 40% dei casi, le società *in house* operano al di fuori del perimetro dei servizi pubblici locali e della relativa disciplina di settore.

Appare, quindi, necessario che sia prevista per tutti i contratti pubblici affidati *in house* una motivazione "rafforzata", come recentemente introdotta dal legislatore in sede di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Un'ultima notazione merita il regime di vigilanza sugli affidamenti *in house* introdotto dal nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al d.lgs. n. 36/2023: l'articolo 23, comma 5, prevede che le informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla BDNCP debbano essere trasmesse anche con riferimento agli affidamenti diretti a società *in house*, di cui all'articolo 7, comma 2, ossia anche gli affidamenti *in house* non ricompresi nel perimetro dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Per quanto sia pienamente condivisibile l'estensione dei suddetti oneri informativi anche nei confronti degli affidamenti *in house*, non se ne comprende l'esclusione con riferimento agli affidamenti *in house* dei servizi pubblici locali, che rimangono pertanto esclusi dal censimento in BDNCP, sebbene costituiscano la grande maggioranza – in termini di valore della produzione - degli affidamenti *in house*.¹⁷²

172 Secondo la Relazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti in merito agli Organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari (Deliberazione n. 15/2021), agli organismi *in house*, che svolgono servizi pubblici locali, vengono affidati servizi per circa 7,3 su 8,7 miliardi di euro, e 2,23 su 2,3 miliardi di euro per servizi strumentali.

8 I PARERI DI PRECONTENZIOSO, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA E I PARERI MOTIVATI DI CUI ALL'ARTICOLO 211 DEL D.LGS. N. 50/2016

1. L'ISTITUTO DEL PRECONTENZIOSO, NUMERI E CARATTERISTICHE DEI PARERI EMESSI NELL'ANNO 2022

L'Autorità svolge la funzione di componimento delle questioni controverse, insorte in sede di gara, attraverso l'adozione di pareri (articolo 211, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016).

Il parere, emesso previo contraddittorio tra le parti interessate, rappresenta uno strumento di conciliazione, su base volontaria, alternativo al ricorso giurisdizionale, che consente di addivenire alla soluzione di questioni controverse in tempi estremamente contenuti e senza oneri per le parti coinvolte.

L'istanza può essere presentata singolarmente dalla stazione appaltante o da una o più delle altre parti, o su iniziativa congiunta. Il parere obbliga le parti che vi hanno preventivamente consentito ad attenersi a quanto in esso stabilito. Il parere vincolante può essere impugnato, ai sensi dell'articolo 120 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104¹⁷³, avanti al giudice amministrativo, "quale conseguenza naturale, sul piano costituzionale (articolo 113, co. 1, della Costituzione), del carattere decisorio e autoritativo della determinazione dell'Autorità" (Consiglio di Stato, parere n. 855/2016).

Quando le parti non hanno espresso il consenso a vincolarsi alla pronuncia dell'Autorità, questa costituisce una autorevole manifestazione di giudizio, resa da un'autorità di settore, esercitante una funzione di *moral suasion* nei confronti dei soggetti coinvolti nella controversia.

Il procedimento seguito per l'adozione dei pareri di precontenzioso, improntato ai canoni del procedimento amministrativo, è disciplinato dal «Regolamento in materia di pareri di precontenzioso di cui all'articolo 211 del decreto legislativo del 18 aprile 2016 n. 50» del 9 gennaio 2019, pubblicato in G.U. n. 22 del 26 gennaio 2019, da ultimo modificato con la delibera ANAC n. 528 del 12 ottobre 2022, al fine di raccordare l'esercizio della funzione precontenziosa con la legittimazione straordinaria ad agire

in giudizio, conferita all'Autorità dai commi 1-*bis* e 1-*ter* del medesimo articolo 211, in modo da utilizzare anche il canale della funzione precontenziosa per l'esercizio di poteri maggiormente conformativi verso le pubbliche amministrazioni in presenza di violazioni più gravi che richiedono un intervento veloce e soprattutto più incisivo da parte di ANAC.

La modifica deliberata dal Consiglio dell'Autorità prevede che l'Autorità, qualora ritenga che la questione, rappresentata tramite una istanza di precontenzioso (presentata singolarmente), sia riconducibile ad una delle fattispecie legittimanti l'esercizio dei poteri di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter*, considerate le circostanze del caso concreto, può trattare l'istanza di precontenzioso alla stregua di una segnalazione di violazione ai sensi dei richiamati commi 1-*bis* e 1-*ter*, e procedere alla presentazione di ricorso (articolo 211, co. 1-*bis*) o all'adozione di parere motivato (articolo 211, co. 1-*ter*), in presenza dei rispettivi presupposti. Le parti interessate sono avvertite della possibile conversione procedimentale in sede di comunicazione di avvio del procedimento di precontenzioso.

Il parere di precontenzioso deliberato dal Consiglio dell'Autorità, dopo essere stato comunicato alle parti interessate, è pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, dove è consultabile da parte degli operatori del settore.

Nel corso del 2022 sono pervenute all'Autorità n. 387 istanze di parere di precontenzioso e sono stati emessi n. 237 pareri.

La differenza tra il numero delle istanze pervenute e quello dei pareri emessi è rappresentato dalle istanze che non hanno superato il vaglio di ammissibilità alla luce dei criteri stabiliti nel suddetto Regolamento.

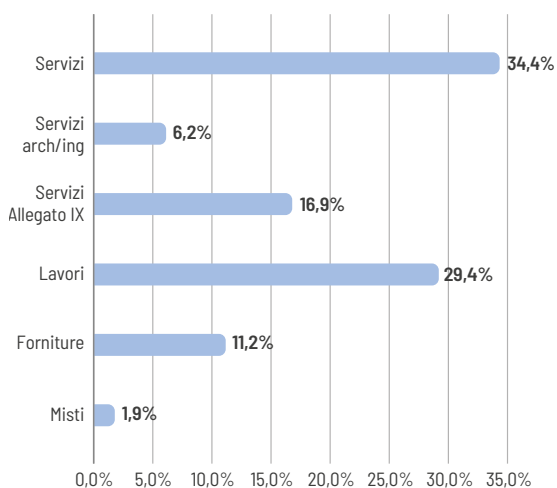
173 Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, "Codice del processo amministrativo".



Dei n. 237 pareri emessi, n. 77 sono stati adottati nella forma semplificata consentita dall'articolo 11 del Regolamento quando la questione oggetto dell'istanza riguarda una gara di importo inferiore alla soglia comunitaria (servizi e forniture), o di importo inferiore ad euro 1.000.000,00 (lavori), e appaia di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento. Il parere semplificato è adottato, sempre previo contraddittorio, direttamente dal Dirigente dell'Ufficio competente, con motivazione in forma semplificata, e, dopo essere stato comunicato alle parti interessate, non viene pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità.

Come desumibile dalla sottostante rappresentazione grafica, la percentuale maggiore dei n. 160 pareri adottati con delibera del Consiglio dell'Autorità¹⁷⁴ è stata dedicata alla soluzione di questioni insorte nel corso di gare per l'affidamento di servizi complessivamente intesi, tenuto conto anche dei servizi di architettura e ingegneria e dei servizi di cui all'Allegato IX del d.lgs. n. 50/2016 (servizi sociali e gli altri servizi disciplinati dagli articoli 140 e ss.).

MATERIA TRATTATA

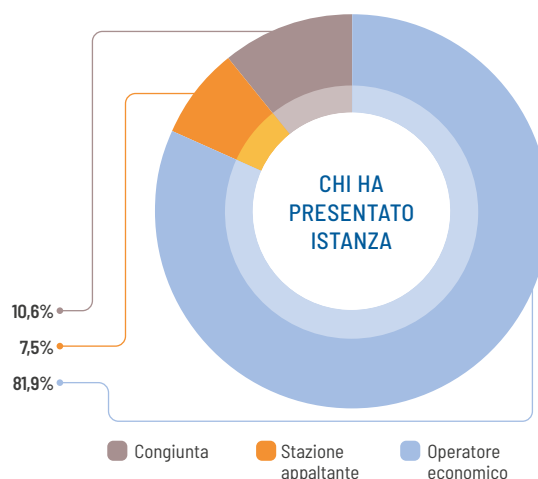


Fonte: ANAC

Il valore degli appalti interessati da una delibera di precontenzioso è stato per il 47,5% dei casi superiore alla soglia rilievo comunitario.

L'iniziativa di avvalersi della funzione del precontenzioso è stata assunta per la decisa maggioranza dei casi (81,9%), singolarmente, dagli operatori economici interessati a partecipare, o già partecipanti, ad una gara. Le istanze di parere in questi casi sono volte ad ottenere pronunce che sollecitino l'esercizio dell'autotutela da parte della stazione appaltante in relazione all'atto di indizione della procedura, quando questo reca clausole aventi effetto che l'istante assume essere immediatamente escludenti, o in relazione a provvedimenti assunti nel corso (esclusioni) o al termine della procedura (aggiudicazione a terzi) che si assumono illegittimi.

L'insieme delle istanze congiunte, incidenti per il 10,6% sul totale dei pareri deliberati dal Consiglio, comprende sia le istanze presentate congiuntamente, tramite l'apposito modulo messo a disposizione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, con manifestazione della volontà di attenersi a quanto sarà stabilito nel parere (articolo 5 del citato Regolamento di precontenzioso), sia le istanze presentate singolarmente da uno dei soggetti interessati (stazione appaltante o operatore economico) che ha manifestato la volontà di attenersi a quanto stabilito nel parere, con successiva adesione delle altre parti interessate entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione dell'istanza (articolo 4, co. 3, del Regolamento).

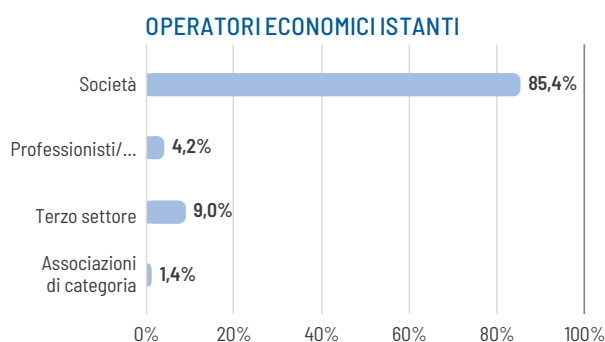


Fonte: ANAC

¹⁷⁴ Riguardanti gare di servizi di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, gare di lavori di valore superiore a 1 milione di euro e anche gare di valore inferiore se vertenti su questioni di non pacifica risoluzione.

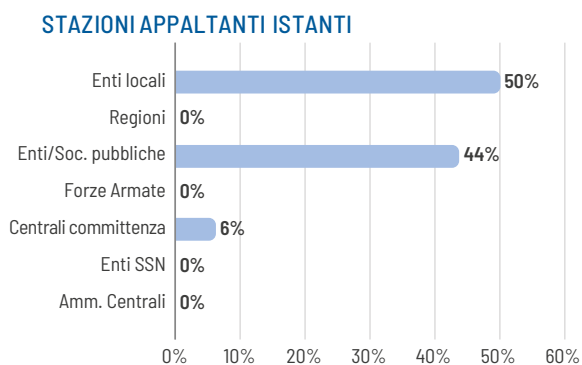


La composizione della categoria degli operatori economici istanti è caratterizzata dalla forte prevalenza (85,4%) di imprese individuali o costituite in forma societaria, partecipanti come singoli (articolo 45, co. 2, lettera a)), o in una delle forme di associazione consentite dal d.lgs. n. 50/2016 (articolo 45, co. 2, lettere b), c), d), e), f), g)).



Fonte: ANAC

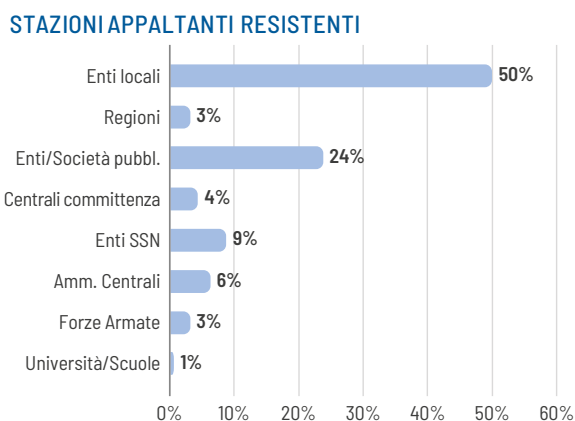
Rispetto al 7,5% delle istanze di iniziativa delle stazioni appaltanti, la metà è stata presentata da enti locali (Comuni e Province e loro aggregazioni), seguono enti e società pubbliche (44%).



Fonte: ANAC

L'alta incidenza delle gare bandite da enti locali (nell'ambito delle quali sono insorte controversie devolute all'Autorità) sul totale delle delibere di precontenzioso emesse nel 2022 è confermata dai dati relativi alle stazioni appaltanti che hanno subito l'iniziativa degli operatori

economici, che rappresentano anch'esse il 50% delle amministrazioni che sono state chiamate a difendere la legittimità dei propri atti avanti all'Autorità. Per il resto, la composizione delle stazioni appaltanti "resistenti" appare più frammentata rispetto all'insieme delle stazioni appaltanti istanti, e comprende anche quote di enti del Servizio Sanitario Nazionale (9%), amministrazioni centrali (6%), Forze armate (3%) e Università e scuole (1%).



Fonte: ANAC

Il Regolamento prevede che, a seguito dell'emissione del parere, le parti interessate comunichino all'Autorità le determinazioni adottate al fine di adeguarsi a quanto in esso contenuto (articolo 13). L'Autorità effettua periodicamente il monitoraggio dei *feedback* pervenuti.

Con particolare riferimento alle delibere tradotte in giudizi di non conformità, relativamente al 2022, il tasso di adeguamento alle pronunce di precontenzioso è stato pari al 74,32%. Il dato è stato calcolato tenendo conto esclusivamente dei casi in cui le stazioni appaltanti hanno agito in autotutela provvedendo alla rimozione del provvedimento giudicato illegittimo, senza invece conteggiare le ipotesi nelle quali le amministrazioni, pur dichiarando di condividere quanto rappresentato dall'Autorità, hanno disposto di proseguire comunque la procedura di gara già avviata, al fine di garantire la continuità della prestazione di prossima scadenza, o per altri motivi di opportunità.

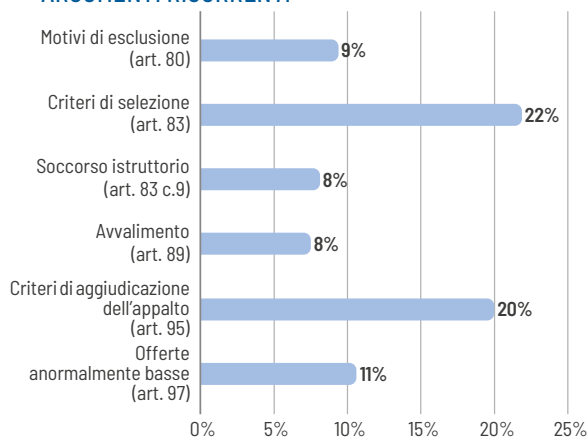
Tra i casi di non adeguamento al parere, si sono registrati n. 2 ricorsi avanti al giudice amministrativo; i relativi giudizi risultano tuttora pendenti.



2. LE PRINCIPALI QUESTIONI TRATTATE NEI PROCEDIMENTI DI PRECONTENZIOSO

I dati evidenziano che le richieste di parere si sono concentrate principalmente su questioni riguardanti la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di selezione dei partecipanti alle gare (cause di esclusione, soccorso istruttorio, criteri di selezione e avvalimento) e la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di aggiudicazione (criteri di aggiudicazione e valutazione delle offerte anormalmente basse).

ARGOMENTI RICORRENTI



Fonte: ANAC

Nell'ambito di queste due grandi macro-categorie, pur nell'eterogeneità delle problematiche sollevate dalle singole istanze, è possibile rilevare che molte delle questioni evidenziate hanno origine da incertezze circa l'esatta portata precettiva della norma applicabile al caso concreto. I dubbi interpretativi sono, di volta in volta, dovuti a formulazioni lacunose, oppure ad aporie causate da reiterate modifiche stratificatesi nel tempo, o alla scarsa coerenza con il contesto di riferimento di deroghe introdotte tramite provvedimenti di natura emergenziale.

È il caso, per esempio, del soccorso istruttorio, la cui disciplina, contenuta nel comma 9 dell'articolo 83 del d.lgs. n. 50/2016, costituisce l'approdo di una travagliata evoluzione normativa e che reca la distinzione, foriera di dubbi, tra irregolarità essenziali e irregolarità non essenziali, nonché dell'obbligo di esclusione automatica delle offerte anomale nelle gare sotto-soglia anche in presenza di cinque offerte, introdotto dall'articolo 1, co. 3, del

decreto-legge n. 76/2020¹⁷⁵, in deroga parziale e temporanea dell'articolo 97, co. 8, che ha ingenerato numerose difficoltà interpretative alla luce della necessaria compatibilità della normativa nazionale con quella eurounitaria.

Altro elemento che accomuna un numero significativo di istanze è la contestazione dell'esercizio del potere discrezionale della stazione appaltante. Nei casi in cui il legislatore ha riservato alla stazione appaltante uno spazio di discrezionalità, per consentire di modulare la disciplina di gara in modo più rispondente al perseguimento dell'interesse in vista del quale la procedura è stata bandita, le occasioni di controversie si sono rivelate più numerose. Ne sono un esempio le richieste di parere riguardanti la causa di esclusione del grave illecito professionale, che, come noto, non opera automaticamente ma deve essere valutata di volta in volta dalla stazione appaltante, con riferimento alla rilevanza dell'infrazione o della violazione commessa, anche alla luce del complessivo comportamento dell'operatore economico. Rientrano in questa categoria anche le istanze relative ai criteri di selezione nelle gare di servizi e forniture, rispetto ai quali la giurisprudenza, e la stessa Autorità, riconoscono alla stazione appaltante un ampio potere discrezionale di scelta, pur nel rispetto dei principi di proporzionalità, attinenza, ragionevolezza e libera concorrenza, sindacabile solo in caso di manifesta illogicità e irragionevolezza.

Si procede ad illustrare brevemente alcuni pareri emessi dall'Autorità con riferimento agli istituti cui si è fatto cenno.

Si segnalano, altresì, vista l'attualità del tema, alcuni pareri adottati in materia di gare espletate su piattaforme telematiche.

2.1 Il soccorso istruttorio

Diverse questioni sulle quali è stato chiesto all'Autorità di esprimere un parere di precontenzioso hanno intercettato, sotto diversi profili, l'istituto del soccorso istruttorio (disciplinato dall'articolo 83, co. 9, del d.lgs. n. 50/2016), in relazione al quale è ormai consolidato l'orientamento interpretativo sostanzialistico che ammette la sua operatività a fronte di carenze dichiarative o documentali che non impattano sul contenuto, sulla provenienza e sulla segretezza dell'offerta, nonché sul necessario possesso dei requisiti di partecipazione alla gara.

¹⁷⁵ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali", convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

In tema di obblighi dichiarativi, con la delibera ANAC n. 451 del 5 ottobre 2022, l'Autorità ha affermato che non è sanabile, mediante soccorso istruttorio, l'omessa dichiarazione dell'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, l'assunzione di una quota di occupazione giovanile e femminile di cui all'articolo 47, co. 4, del decreto-legge n. 77/2021¹⁷⁶. È stato evidenziato che, in quel caso, la procedura di gara rientrava tra quelle finanziate con le risorse del PNRR - previste dal Regolamento (UE) 2021/240 e dal Regolamento (UE) 2021/241 - pertanto trovava applicazione l'articolo 47, co. 4, terzo periodo e co. 7 del citato decreto-legge n. 77/2021, secondo cui è requisito necessario dell'offerta, l'assunzione dell'obbligo di assicurare le quote ivi stabilite per l'occupazione femminile e giovanile con riferimento alle assunzioni necessarie all'esecuzione del contratto.

Come evidenziato nel Capitolo dedicato all'attività di regolazione in materia di contratti pubblici, sulla base di tale previsione è stato anche modificato il bando-tipo ANAC n. 1/2021¹⁷⁷: pertanto, ricostruito il quadro normativo di riferimento e la *ratio* delle modifiche apportate al bando-tipo n. 1/2021, l'Autorità ha ritenuto non ammissibile l'attivazione del soccorso istruttorio.

Nella delibera ANAC n. 596 del 20 dicembre 2022, sempre in tema di obblighi dichiarativi, è stata affrontata la questione relativa alle conseguenze dell'omessa dichiarazione circa l'insussistenza delle cause di esclusione di cui all'articolo 80, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 50/2016, in capo ai soggetti di cui al successivo articolo 80, co. 3, delle società incorporate o cedenti il ramo d'azienda, cessati dalla carica nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando.

Nel parere si è dato atto che il disciplinare di gara prevedeva che la suddetta dichiarazione fosse resa anche dai soggetti di cui all'articolo 80, co. 3, del citato decreto legislativo, che avevano operato presso le società incorporate e cedenti il ramo d'azienda nell'anno antecedente alla pubblicazione del bando; si è anche rilevato che la Commissione di gara aveva attivato un primo soccorso istruttorio per richiedere le dichiarazioni sostitutive di cui all'articolo 80, co. 1 e 2, anche per conto dei soggetti elencati al comma 3 dell'articolo 80 (ovvero le dichiarazioni presentate dal concorrente senza, tuttavia, fornir

re anche quelle relative ai soggetti cessati dalle cariche delle società incorporate e cedenti il ramo d'azienda).

In quella vicenda, l'omissione dichiarativa è stata ritenuta scusabile in ragione del fatto che, sebbene il disciplinare di gara prescriveva tale specifica dichiarazione, né nel Documento di Gara unico europeo (DGUE), né nel modello per le dichiarazioni integrative messo a disposizione dalla stazione appaltante, era presente un apposito spazio dove dichiarare l'esistenza di operazioni di fusione o cessioni societarie realizzate nell'anno antecedente la pubblicazione del bando, né era richiesto di indicare i nominativi dei soggetti cessati dalla carica presso le società incorporate o cedenti l'azienda; la stessa nota di attivazione del soccorso istruttorio era genericamente riferita alla mancanza delle dichiarazioni da parte dei soggetti di cui all'articolo 80, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016.

Pertanto, dal complesso delle circostanze rilevate, si è ritenuto ammissibile e giustificabile l'attivazione di un nuovo soccorso istruttorio per completare le dichiarazioni mancanti. Tale soluzione è risultata la più coerente con quell'orientamento fatto proprio dalla giurisprudenza e dall'Autorità che collega la misura espulsiva non già alle mere omissioni dichiarative, bensì all'assenza sostanziale dei requisiti di partecipazione.

In tema di dichiarazioni (con riferimento alla dichiarazione di subappalto), merita di essere segnalata la peculiare vicenda esaminata dall'Autorità nella delibera n. 321 del 6 luglio 2022, su istanza congiunta di una stazione appaltante e di un raggruppamento temporaneo di imprese - RTI, aggiudicatario di un appalto per la gestione dei rifiuti di un Ambito di Raccolta Ottimale¹⁷⁸.

L'Autorità - a fronte della pretesa dell'aggiudicatario di fare "rivivere" la dichiarazione di subappalto riportata nel DGUE, in vista dell'esecuzione del contratto - ha affrontato la questione relativa al valore e all'efficacia della dichiarazione di rinuncia al subappalto, formulata dal RTI in sede di soccorso istruttorio e poi ribadita in una specifica clausola contrattuale. È stato affermato che la dichiarazione di rinuncia al subappalto e di voler eseguire le prestazioni in proprio preclude al concorrente di avvalersi del subappalto in fase esecutiva, anche se è stata resa con la riserva mentale di fare rivivere l'iniziale dichiarazione di volontà dopo

176 Il Decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108.

177 Cfr. Bando-tipo ANAC n. 1/2021, di cui sono stati modificati, in particolare, gli articoli 5 (secondo cui "Il concorrente si impegna, a pena di esclusione, in caso di aggiudicazione del contratto, ad assicurare: - una quota pari al ...per cento [indicare la quota percentuale scelta] di occupazione giovanile; - una quota pari al ... per cento [indicare la quota percentuale scelta] di occupazione femminile [la quota percentuale scelta, deve essere almeno pari al 30 per cento, ovvero inferiore; (...)]") e 13 (secondo cui "non è sanabile mediante soccorso istruttorio l'omessa dichiarazione sull'obbligo di assicurare, in caso di aggiudicazione del contratto, l'assunzione di una quota di occupazione giovanile e femminile di cui all'articolo 5 del presente bando").

178 L'Ambito di Raccolta Ottimale (ARO) rappresenta il territorio entro cui svolgere le funzioni relative all'erogazione dei servizi di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti.



la stipula del contratto e durante il regime di sospensione dell'obbligo di indicazione della terna dei subappaltatori prevista dal decreto-legge n. 32/2019¹⁷⁹.

A sostegno di tale conclusione, è stato evidenziato che la facoltà dei concorrenti di affidare a terzi parte delle prestazioni oggetto di affidamento è qualificabile come diritto disponibile, liberamente rinunciabile; i concorrenti, infatti, anche una volta dichiarato in sede di gara di volere ricorrere a tale istituto, possono decidere di eseguire le prestazioni in proprio qualora possiedano i requisiti prescritti dalla legge e dalla disciplina di gara. Infine, in base al principio di auto-responsabilità, ciascun concorrente sopporta le conseguenze delle dichiarazioni e della documentazione presentate in sede di gara, per cui non può essere considerata accettabile la pretesa del RTI aggiudicatario di fare "rivivere" gli effetti dell'iniziale dichiarazione di subappalto, una volta che tale manifestazione di volontà è stata ritirata nei modi e nelle forme previste dall'ordinamento e che la volontà di eseguire in proprio tutte le prestazioni contrattuali è stata ribadita in sede di regolamentazione contrattuale.

Con riferimento all'applicabilità del soccorso istruttorio in fattispecie diverse dalle dichiarazioni sostitutive, l'Autorità lo ha ritenuto ammissibile per acquisire le polizze professionali dei componenti di un Raggruppamento temporaneo di Professionisti (RTP), al fine di verificarne l'adeguatezza rispetto alle prescrizioni del disciplinare, nonché per regolarizzare eventuali carenze e/o incompletezze delle polizze degli operatori "raggruppati", a condizione che la data di costituzione della/e polizza/e sia antecedente alla data di scadenza del termine di presentazione dell'offerta, trattandosi di un requisito di partecipazione di natura economica.

Il tema è stato affrontato nella delibera ANAC n. 290 del 21 giugno 2022, partendo dalla ricostruzione del quadro normativo (comma 5-bis dell'articolo 83 del d.lgs. n. 50/2016, inserito dall'articolo 8, co. 5, lettera c) del decreto-legge 16 luglio, n. 76/2020), delle Linee guida n. 1 e del bando-tipo ANAC n. 3, il quale precisa che il requisito relativo alla copertura assicurativa contro i rischi professionali: *"deve essere soddisfatto dal raggruppamento nel complesso, secondo una delle opzioni di seguito indicate: a) somma dei massimali delle polizze dei singoli operatori del raggruppamento; in ogni caso, ciascun componente il raggruppamento deve possedere un massimale in misura proporzionalmente corrispondente all'importo dei servizi che esegue; b) unica polizza della mandataria per il massimale in-*

dicato, con copertura estesa a tutti gli operatori del raggruppamento".

Nel caso esaminato, è stato rilevato che il RTP non si era avvalso dell'opzione *sub b)*, di presentare un'unica polizza intestata alla mandataria con copertura estesa anche alle mandanti, ma aveva optato per la presentazione di più polizze intestate ai singoli operatori (opzione *sub a)*, con la conseguenza che tutti i mandanti dovevano risultare in possesso di adeguata copertura assicurativa. Pertanto, l'attivazione del soccorso istruttorio era consentita al fine di acquisire le polizze professionali indicate nei DGUE dai componenti del raggruppamento, per verificare se tutti i mandanti possedevano una polizza assicurativa in data anteriore alla data di scadenza delle offerte, con massimale proporzionalmente corrispondente all'importo dei servizi che si erano impegnati ad eseguire all'interno del raggruppamento.

È stata, parimenti, ritenuta ammissibile l'attivazione del soccorso istruttorio per regolarizzare il verbale di avvenuto sopralluogo (caricato sulla piattaforma MePA¹⁸⁰) firmato digitalmente in modo erroneo. Nel caso specifico - esaminato con delibera ANAC n. 364 del 27 luglio 2022 - è stato sottolineato che non si poneva una questione di incertezza sulla provenienza della domanda di partecipazione alla gara e dell'offerta, in quanto sia la domanda che la documentazione allegata erano riconducibili al concorrente; peraltro, il verbale recava il timbro di avvenuto sopralluogo apposto dalla stazione appaltante (che attestava il suo avvenuto svolgimento), ed era stato caricato nella piattaforma telematica, con la conseguenza che il riscontrato "errore nella verifica della firma digitale" non avrebbe dovuto portare all'esclusione del concorrente.

Sempre con riferimento all'applicabilità del soccorso istruttorio in fattispecie diverse dalle dichiarazioni sostitutive, l'Autorità ha ribadito la sua ammissibilità per integrare l'importo insufficiente della cauzione provvisoria, a condizione che essa sia stata stipulata prima del termine di scadenza delle offerte (delibere di precontenzioso n. 43 del 2 febbraio 2022 e n. 437 del 20 settembre 2022), mentre, in continuità con il proprio orientamento, lo ha escluso per sanare l'omesso pagamento del contributo ANAC entro il termine di scadenza delle offerte, ammettendolo, tuttavia, per regolarizzare la mancata allegazione dei documenti dimostrativi dell'avvenuto pagamento effettuato entro il predetto termine (delibera ANAC n. 212 del 27 aprile 2022).

179 Decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici", convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

180 Come noto, il MePA è il mercato elettronico per le pubbliche amministrazioni gestito da CONSIP.



Con la delibera ANAC n. 527 del 2 novembre 2022, l'Autorità si è nuovamente pronunciata sull'applicabilità del soccorso istruttorio alla mancata indicazione degli oneri della sicurezza aziendali e dei costi della manodopera, considerati, ai sensi dell'articolo 95, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016, una componente essenziale dell'offerta economica, presidiata da clausola espulsiva. L'Autorità, ricostruito il quadro normativo di riferimento e gli indirizzi della giurisprudenza, ha chiarito che, ferma restando la portata escludente della suddetta previsione e la conoscenza di tale obbligo per qualsiasi operatore economico ragionevolmente informato e normalmente diligente, nei casi in cui la legge di gara preveda l'utilizzo di modelli dichiarativi ad uso obbligatorio concretamente privi di spazio fisico per l'indicazione separata di tali voci, deve procedersi alla verifica della "materiale impossibilità" di evidenziarli, legittimandosi – in presenza di circostanze idonee a "generare confusione" in capo agli offerenti – l'attivazione del soccorso istruttorio. La scusabilità dell'errore, cui consegue l'ammissibilità del soccorso istruttorio, deve, tuttavia, ancorarsi all'impossibilità pratica di modulare, integrare e personalizzare i contenuti dell'offerta, ovvero all'esistenza di una chiara preclusione prescrittiva, che vieta espressamente la modifica dei documenti unilateralmente predisposti, ponendo il concorrente nella situazione di dover inammissibilmente optare per il rispetto della norma generale o, alternativamente, di quella speciale incompatibile.

Nel caso esaminato dall'Autorità, è stato ritenuto che la scelta della stazione appaltante di attivare il soccorso istruttorio era legittima, considerando che erano state riscontrate problematiche sulla piattaforma MePA, anche inerenti l'indicazione dei costi della manodopera e degli oneri della sicurezza aziendale, che avevano interessato cinque dei sei concorrenti in gara, e che la loro esclusione avrebbe reso non possibile un effettivo confronto concorrenziale, rimanendo in gara un unico operatore.

Per quanto attiene non al perimetro oggettivo di applicazione dell'istituto del soccorso istruttorio, bensì alla modalità di comunicazione della richiesta, l'Autorità ha fornito alcune indicazioni con la delibera ANAC n. 45 del 2 febbraio 2022, avente ad oggetto l'esclusione dalla gara di un RTI *costituendo* disposta per mancato riscontro della richiesta di soccorso istruttorio (volta ad acquisire la cauzione provvisoria di una mandante), inviata solo alla mandante e non anche alla mandataria, tramite l'Area Comunicazioni della piattaforma MePA.

L'Autorità, partendo dalla differenza tra RTI *costituito* e *costituendo*, ha osservato che, in caso di RTI *costituendo*, è legittimo che la garanzia fideiussoria sia costituita e prodotta in gara direttamente dalla mandante e che, quindi, la richiesta di soccorso istruttorio sia inoltrata anche a

quest'ultima. Tuttavia, poiché la mancata o tardiva produzione o regolarizzazione di tale documentazione incide immediatamente sulla stessa mandataria (essendo prevista l'applicazione della sanzione espulsiva per tutto il raggruppamento e non per la sola mandante inottemperante), l'Autorità ha concluso nel senso che la comunicazione dell'attivazione del soccorso istruttorio avrebbe dovuto essere inoltrata anche alla mandataria del RTI, in ragione della sua potenzialità lesiva per l'intero raggruppamento.

Meritano, infine, menzione tre pareri di precontenzioso in cui è stata affrontata la questione relativa ai limiti di ammissibilità del procedimento di correzione dell'errore materiale e alla sua differenza rispetto all'attivazione del soccorso istruttorio in senso stretto. L'Autorità ha ribadito l'orientamento secondo cui la sanabilità di errori materiali nell'indicazione di elementi dell'offerta è ammessa in presenza di specifiche condizioni, tra cui la sua riconoscibilità *ictu oculi* dal contesto dell'atto e la sua emendabilità senza ricorrere a complesse indagini ricostruttive e senza attingere a fonti di conoscenza estranee all'offerta o a dichiarazioni integrative dell'offerente.

Sulla scorta di tali principi, nella delibera ANAC n. 447 del 28 settembre 2022, l'Autorità ha ritenuto emendabile l'errore materiale in cui era incorso un operatore nel compilare una scheda dell'offerta tecnica, nella sezione in cui doveva essere indicata la distanza dell'ubicazione del magazzino inserito nell'offerta rispetto alla sede della stazione appaltante (in una gara per l'affidamento del servizio di magazzinaggio), oggetto di specifica valutazione da parte della Commissione di gara. In quella circostanza, l'Autorità ha rilevato che dall'analisi dell'offerta tecnica dell'operatore (secondo classificato) emergeva in modo chiaro il suo impegno ad offrire uno specifico magazzino (di cui veniva indicata la precisa ubicazione), per cui conoscendo tale dato, certo e inequivocabile, la Commissione, ai fini dell'attribuzione del punteggio, avrebbe potuto calcolare la distanza rispetto alla sede; la dichiarazione dell'operatore che, in una sezione dell'offerta, collocava il magazzino offerto entro un *range* di raggio di distanza rispetto alla sede della stazione appaltante diverso da quello ricavabile sulla base dell'ubicazione del magazzino è stata, pertanto, ritenuta come dichiarazione facilmente riconoscibile come errata, emendabile d'ufficio senza attingere a fonti di conoscenza esterne all'offerta e senza modificarla.

È stato ritenuto ammissibile il procedimento di correzione di un errore materiale anche nel caso esaminato nella delibera ANAC n. 44 del 2 febbraio 2022, in relazione all'erronea trascrizione della percentuale di ribasso nell'offerta economica. In detta vicenda è stato riscontrato un esempio paradigmatico di *lapsus calami*, consistente in una divergenza tra il voluto e il dichiarato, immediata-



mente rilevabile dalla stazione appaltante senza necessità di particolari approfondimenti o chiarimenti da parte dell'operatore; quest'ultimo, infatti, nonostante avesse compilato in modo corretto l'offerta economica nel modulo inserito nella busta economica telematica (indicando la percentuale di ribasso del 33,133%), nel campo della schermata della busta economica aveva erroneamente indicato il valore di 33.133,00000 %. Risultava, dunque, evidente che la società era incorsa in un semplice errore di trascrizione, senza rendersi conto che il sistema aveva in automatico indicato un valore palesemente irrealistico.

Sempre in relazione all'offerta economica, è stata, invece, esclusa la configurabilità di un errore materiale nel caso esaminato con la delibera ANAC n. 209 del 27 aprile 2022, nella quale è stato censurato l'operato della stazione appaltante, che aveva rideterminato i valori dell'offerta economica di un operatore in applicazione del tasso di cambio euro-sterlina riportati dal Sole24Ore. In tale ipotesi, dall'operazione di ricalcolo effettuata dalla Commissione era emersa una significativa differenza di valore tra quanto indicato nell'offerta e quanto emergente dall'operazione, non derivante dalla sola operazione aritmetica di applicazione del tasso di cambio, ma implicante ulteriori valutazioni e attività di calcolo (relative ad un aumento di costo progressivo degli abbonamenti delle riviste da fornire), non emergenti dall'offerta formulata in sede di gara.

2.2 Il grave illecito professionale

Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura di gara un operatore economico quando questi è colpevole di gravi illeciti professionali tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità. La previsione dettata dall'articolo 80, co. 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, ha assunto la funzione di "clausola generale", con riferimento alla configurazione della causa di esclusione del "grave illecito professionale", dopo che il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135¹⁸¹ ha elevato ad autonome cause di esclusione quelle che, nella formulazione originaria della norma, erano ipotesi esemplificative della fattispecie generale.

Dalla novella sono, pertanto, scaturite la causa di esclusione di cui all'articolo 80, co. 5, lettera c-bis), che dispone l'esclusione dell'operatore economico che abbia fornito, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, ovvero abbia omesso le informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento della procedura di selezione, e quella di cui all'articolo 80, co. 5, lettera c-ter), che prevede l'esclusione dell'operatore

economico che ha dimostrato significative o persistenti carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto o di concessione, che ne hanno causato la risoluzione per inadempimento, ovvero la condanna al risarcimento del danno, o altre sanzioni comparabili.

A queste è stata aggiunta, dal decreto-legge n. 32/2019, la causa di esclusione di cui alla lettera c-quater), della citata disposizione, operante quando "l'operatore economico abbia commesso grave inadempimento nei confronti di uno o più subappaltatori, riconosciuto o accertato con sentenza passata in giudicato".

In nessuno di questi casi la causa di esclusione opera automaticamente, ma spetta all'amministrazione valutare la rilevanza dell'infrazione o violazione commessa e la sua incidenza sull'integrità e affidabilità dell'operatore economico.

Con riferimento al profilo della valutazione discrezionale del grave illecito professionale, l'Autorità, nella delibera n. 146 del 30 marzo 2022, ha rilevato che, a fronte della notizia di circostanze potenzialmente incidenti sull'affidabilità dell'operatore economico, la stazione appaltante è obbligata a svolgere tale valutazione, previo contraddittorio con l'operatore economico (cfr. par. VI Linee guida ANAC n. 6 recanti «Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'articolo 80, comma 5, lettere c), c-bis), c-ter) e c-quater) del codice dei contratti pubblici»), trattandosi di esercizio di un potere doveroso (articolo 32, co. 7, del d.lgs. n. 50/2016, in combinato disposto con il successivo articolo 80).

Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato che la discrezionalità attribuita alla stazione appaltante nella valutazione del grave illecito professionale non riguarda l'an (cioè la scelta se valutare, o meno, i requisiti di affidabilità professionale dell'aggiudicatario), ma il *quid* (cioè il contenuto finale che può avere il provvedimento conclusivo del processo valutativo), atteso che, all'esito del procedimento in contraddittorio con l'aggiudicatario, acquisiti gli elementi istruttori necessari, la stazione appaltante, al termine delle proprie valutazioni discrezionali, decide se ritenere o meno le condotte contestate gravi e pertinenti rispetto alla gara in esame.

In applicazione di tale principio, l'Autorità ha ritenuto che la stazione appaltante non può omettere di effettuare un giudizio sulla integrità o affidabilità professionale della

181 Il decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante "Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione", convertito con modificazioni dalla legge 11 febbraio 2019, n. 12.

società aggiudicataria, in presenza di indagini penali e di misure cautelari per reati gravi di cui ha avuto notizia nel corso della gara (nel caso di specie, il legale rappresentante, nonché socio di maggioranza, della società aggiudicataria era stato attinto dal divieto temporaneo di contrattare con la pubblica amministrazione in relazione ad una pregressa gara d'appalto, per ipotesi di delitti di cui agli articoli 110, 319, 319-bis e 321 c.p., in relazione ai quali erano stati mossi anche addebiti alla società, per responsabilità amministrativa da reato, ai sensi dell'articolo 25, co. 2, del decreto legislativo n. 231/2001¹⁸²). Ciò in quanto anche la pendenza di indagini penali o il rinvio a giudizio del legale rappresentante della società possono configurare un grave illecito professionale nel caso in cui riguardino fattispecie di reato che per gravità, fondatezza e pertinenza sono in grado di incidere sulla valutazione di moralità o affidabilità dell'operatore economico.

Similmente, nella delibera ANAC n. 102 del 2 marzo 2022, l'Autorità ha ritenuto che la pendenza di un procedimento penale, in grado di appello, in capo al legale rappresentante dell'operatore economico, condannato in primo grado per il reato di lesioni personali colpose derivanti dall'omissione di misure di sicurezza professionali nello svolgimento di un contratto analogo, all'epoca in cui era legale rappresentante di altro soggetto giuridico, sia astrattamente idonea a configurare un grave illecito professionale e debba essere dichiarata in sede di partecipazione alla gara. Di contro, la dichiarazione che non ne fa menzione può essere considerata omissiva ai sensi dell'articolo 80, co. 5, lettera c-bis, d.lgs. n. 50/2016.

La questione della definizione del perimetro degli obblighi dichiarativi delle "informazioni dovute ai fini del corretto svolgimento dalla procedura di selezione", posti, appunto, a carico del concorrente dal comma 5 lettera c-bis, è stata affrontata nella delibera ANAC n. 330 del 13 luglio 2022. In tale occasione, l'Autorità ha rilevato che la violazione degli obblighi informativi discendenti dalla richiamata disposizione può comportare l'esclusione del concorrente solo se la stazione appaltante, all'esito di un procedimento in contraddittorio con l'interessato e valutando tutte le circostanze del caso concreto, abbia accertato che l'omissione dichiarativa riguarda fatti che incidono evidentemente sull'affidabilità professionale o sull'integrità dell'operatore, minando la relazione di fiducia venutasi a creare in seguito alla partecipazione alla gara. Tale conclusione discende da quanto precisato dal Consiglio di Stato circa la ricostruzione a posteriori degli obblighi dichiarativi, che può essere ammessa in quanto si tratti di casi palesemente incidenti sulla moralità ed affidabi-

lità dell'operatore economico, di cui quest'ultimo deve ritenersi consapevole (Cfr. Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 4937/2020).

Nel caso di specie è stato ritenuto che la mancata dichiarazione di un procedimento pendente dinanzi al Ministero dello sviluppo economico, per l'accertamento della non conformità formale di alcuni prodotti commercializzati dall'aggiudicataria, non configurasse la fattispecie dell'omissione di informazioni dovute, di cui all'articolo 80, co. 5, lettera c-bis, d.lgs. n. 50/2016, in quanto circostanza che, ove dichiarata, non avrebbe potuto assumere effettiva rilevanza ai fini del giudizio della stazione appaltante.

Con riferimento alla configurabilità della fattispecie del fornire, anche per negligenza, informazioni false o fuorvianti, suscettibili di influenzare le decisioni sull'esclusione, la selezione o l'aggiudicazione, l'Autorità ha applicato le coordinate ermeneutiche elaborate dal Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, con sentenza n. 16/2020, secondo le quali la causa escludente consiste nel presentare in sede di gara informazioni false (cioè contrastanti con la realtà oggettiva), o fuorvianti (ovvero informazioni che, pur non essendo false, perché maggiormente aderenti al vero, sono idonee ad incidere sulle decisioni della stazione appaltante), dirette a sviare l'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti di gara.

In applicazione di tali principi, nella delibera ANAC n. 207 del 27 aprile 2022, non sono stati ritenuti sussistenti gli estremi per configurare la fattispecie escludente nel caso di erronea indicazione nel DGUE dell'iscrizione all'Albo Nazionale Gestori Ambientali (ANGA) nella classe A, anziché nella classe D, in relazione alla sottocategoria D7, in quanto circostanza non suscettibile di influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, in ordine alla valutazione di ammissione del RTI alla gara per i seguenti ordini di motivi: perché l'operatore economico era effettivamente iscritto all'ANGA nella Categoria 1, nonché nella sottocategoria D7; perché il possesso di una classe inferiore rispetto a quella dichiarata non avrebbe comportato l'esclusione del RTI dalla gara, considerata la possibilità delle imprese associate di procedere al cumulo delle "classi" di iscrizione; perché, nel caso di specie, l'impresa non si era obbligata a svolgere attività per le quali era necessaria l'iscrizione nella sottocategoria D7.

In applicazione dei medesimi criteri interpretativi, nella delibera ANAC n. 597 del 20 dicembre 2022, l'Autorità ha parimenti ritenuto insussistenti gli estremi per configurare la fattispecie escludente nel caso del concorrente

¹⁸² Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300".



che ha dichiarato erroneamente di essere iscritto all'Albo Ordinario degli Avvocati da una certa data, laddove dalla consultazione dell'Albo *on-line*, risultava essere inizialmente iscritto nell'Elenco Speciale degli Avvocati Stabiliti, con il titolo di "Abogado", con passaggio all'Albo Ordinario solo in data successiva. Anche in questa circostanza è stato, infatti, ritenuto che la dichiarazione non fosse idonea a influenzare indebitamente il processo decisionale della stazione appaltante, né in ordine alla valutazione dell'ammissione del professionista alla selezione (perché comunque all'atto della pubblicazione dell'avviso il concorrente era già iscritto all'Albo Ordinario), né ai fini dell'attribuzione del punteggio, in quanto il criterio di "Iscrizione all'Albo" era stato correttamente interpretato dalla stazione appaltante come riferito a tutte le sezioni di cui l'Albo si compone.

Un caso particolare di potenziale illecito professionale è stato affrontato dall'Autorità nella delibera n. 114 del 9 marzo 2022, con la quale è stata chiamata a stabilire se le condotte assunte da due imprese partecipanti alla procedura di gara potessero essere ritenute sintomatiche dell'esistenza di un accordo illecito, volto a falsare la concorrenza. Al riguardo, va, infatti, rammentato che, nell'ordinamento nazionale, la collusione va ricondotta al motivo di esclusione legato al verificarsi di gravi illeciti professionali, in quanto - come chiarito nelle Linee guida n. 6, con riferimento ai gravi illeciti posti in essere durante lo svolgimento della procedura di gara - acquista rilevanza la previsione di accordi con altri operatori economici intesi a falsare la concorrenza, oggettivamente e specificamente idonei a incidere sulla regolarità della procedura e debitamente documentati.

Nel caso di specie, era accaduto che, dopo la conclusione delle operazioni di gara, un'impresa, che era stata ammessa a partecipare, aveva rivelato ad un'altra impresa - la quale sarebbe divenuta aggiudicataria in caso di esclusione della prima dalla gara e a seguito del ricalcolo della soglia di anomalia - di non aver prodotto la cauzione provvisoria. La stazione appaltante, informata di tale carenza documentale, decideva di riaprire le operazioni di gara e di attivare il soccorso istruttorio per richiedere la cauzione che l'impresa, tuttavia, non produceva.

In tale circostanza, l'Autorità ha invitato la stazione appaltante ad attivare un contraddittorio con le imprese e a valutare se gli elementi emersi fossero sufficientemente chiari, precisi e concordanti, da costituire un mezzo probatorio adeguato a comprovare l'esistenza di un accordo illecito tra le due imprese, volto ad alterare la concorrenza, o se non vi fossero altre spiegazioni plausibili, razionali o logiche dei comportamenti dagli stessi assunti nel corso della procedura. A tal fine, si è rilevato come la mancata produzione della cauzione provvisoria, a seguito

dell'attivazione del soccorso istruttorio, avrebbe potuto discendere tanto dall'intenzione di favorire l'altra impresa, quanto dalla mancata costituzione della cauzione prima della scadenza dei termini per la presentazione delle offerte e, pertanto, dall'impossibilità materiale di produrla. Peraltro, atteso che il soccorso istruttorio era stato attivato dopo che il seggio di gara aveva stilato la graduatoria provvisoria, la mancata produzione della cauzione, quand'anche costituita, non appariva un comportamento illogico o irrazionale, in quanto la sua allegazione non avrebbe, comunque, determinato un diverso esito della procedura, favorevole per la stessa.

Infine, nella delibera n. 90 del 23 febbraio 2022, l'Autorità ha avuto occasione di valutare l'incidenza della revoca dell'aggiudicazione, disposta a seguito della valutazione discrezionale di inaffidabilità professionale ai sensi dell'articolo 80, co. 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, sull'incameramento della cauzione. Secondo la tesi dell'istante, in una simile ipotesi, la revoca dell'aggiudicazione non dipenderebbe dalla mancanza dei requisiti di partecipazione, ovvero dalla falsità o incompletezza delle dichiarazioni rese in sede di gara (giacché nel caso di specie esse recavano l'indicazione di precedenti risoluzioni contrattuali), bensì dalla valutazione discrezionale effettuata dalla stazione appaltante, ai sensi dell'articolo 80, co. 5, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016, e, pertanto, l'escussione della garanzia sarebbe illegittima, in quanto la mancata sottoscrizione del contratto non sarebbe stata imputabile ad un comportamento scorretto tenuto in corso di gara. L'Autorità ha rilevato che, ai fini dell'escussione dalla garanzia provvisoria, l'articolo 93, co. 6, del d.lgs. n. 50/2016, richiede solo che la mancata stipulazione del contratto sia stata una conseguenza diretta, immediata ed esclusiva di un "fatto" afferente la sfera giuridica dell'aggiudicatario, senza attribuire rilievo all'eventuale sussistenza di buona fede da parte di quest'ultimo e che la stessa cauzione copre tutte le ipotesi in cui l'aggiudicatario, all'esito delle verifiche di cui all'articolo 32, co. 7, del d.lgs. n. 50/2016, risulta carente di uno dei requisiti di cui all'articolo 80, comprese le fattispecie riconducibili al *genus* del "grave errore professionale", la cui valutazione richiede l'esercizio di un potere discrezionale da parte della stazione appaltante.

Sulla scorta di ciò, è stato valutato che l'escussione della garanzia è legittima, in quanto la revoca dell'aggiudicazione e la conseguente mancata stipula del contratto sono determinate dalla carenza del requisito di cui all'articolo 80, co. 5, lettere c) e *c-ter*) del d.lgs. n. 50/2016. Quanto al fatto che la società aveva dichiarato, in sede di DGUE, le tre precedenti risoluzioni, è stato ritenuto che tale circostanza potesse solo escludere l'applicabilità delle sanzioni accessorie, che sarebbero derivate in caso di dichiarazione falsa.



2.3 I criteri di selezione degli operatori economici

L'articolo 83 del d.lgs. n. 50/2016 circoscrive i criteri di selezione dei partecipanti alle procedure ad evidenza pubblica agli ambiti dell'idoneità professionale, della capacità economica e finanziaria e delle capacità tecniche e professionali (comma 1). La richiesta del possesso di specifici requisiti di partecipazione risponde all'esigenza dell'amministrazione di selezionare operatori economici in possesso delle capacità economiche, tecniche e professionali necessarie per la corretta esecuzione delle prestazioni oggetto del contratto.

L'interesse pubblico all'esecuzione a regola d'arte deve, tuttavia, essere bilanciato con l'interesse ad avere il più ampio numero di partecipanti, nel rispetto dei principi di trasparenza e di rotazione. Allo scopo, nel comma 2, viene stabilito che deve sussistere una necessaria correlazione di pertinenza e proporzionalità tra i requisiti richiesti e l'oggetto del contratto.

Secondo un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato, l'elenco dei requisiti indicati dal legislatore non è tassativo e le stazioni appaltanti godono di un ampio potere discrezionale nella individuazione dei requisiti speciali, potendo decidere di fissarne anche di particolarmente rigorosi quando, per la corretta esecuzione dell'appalto, sono necessarie peculiari competenze tecniche o una determinata capacità economica (cfr. delibera ANAC n. 565 del 30 novembre 2022), oppure, di contro, di non richiederli, quando la tipologia di prestazioni dedotte nel contratto non li rende necessari. L'ampiezza della discrezionalità della stazione appaltante nella definizione dei requisiti di partecipazione incontra il limite della logicità e della ragionevolezza, nonché della pertinenza e congruità rispetto all'oggetto del contratto e allo scopo perseguito.

Con specifico riferimento all'iscrizione nel registro della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura che, nel d.lgs. n. 50/2016, è contemplata tra i requisiti di idoneità professionale, la stazione appaltante, nell'esercizio della discrezionalità che connota la fase di definizione dei requisiti di partecipazione, può circoscrivere il requisito in esame alla richiesta di iscrizione per attività "congruenti" o "similari", o anche "coincidenti", con l'oggetto dell'appalto. Al riguardo, nella delibera n. 80 del 12 febbraio 2022, l'Autorità ha rilevato che, quando la richiesta dell'iscrizione alla Camera di commercio, si specifica nel senso che occorre dimostrare l'iscrizione per attività "coerenti" con quella oggetto dell'affidamento, ciò significa che, attraverso la certificazione camerale, deve accertarsi il concreto ed effettivo svolgimento, da parte del concorrente, di una determinata attività, adeguata e direttamente riferibile al servizio da svolgere. Vi deve essere una congruenza contenutistica, tendenzialmente

completa, tra le risultanze descrittive della professionalità dell'impresa, come riportate nell'iscrizione alla Camera di commercio, e l'oggetto del contratto d'appalto, evincibile dal complesso di prestazioni in esso previste. Detta corrispondenza contenutistica va appurata secondo un criterio di rispondenza alla finalità di verifica della richiesta idoneità professionale, e, quindi, in virtù di una considerazione globale e complessiva delle prestazioni dedotte in contratto.

Per tale ragione, nel caso trattato, è stata ritenuta corretta la valutazione svolta dalla stazione appaltante circa l'assenza di coerenza tra l'attività di manutenzione delle opere a verde adiacente ai tratti stradali, oggetto dell'appalto, e l'esecuzione o la manutenzione di "opere connesse" ai lavori di terra, "opere connesse ed accessorie" alle costruzioni edilizie e "opere connesse, complementari o accessorie" agli interventi a rete, riportate nel certificato camerale dell'operatore economico. Ciò in quanto le attività svolte dall'impresa afferivano esclusivamente al settore dei lavori, cui vanno ricondotte anche le eventuali "opere" connesse, accessorie e complementari, mentre le attività oggetto dell'appalto erano state concepite dalla stazione appaltante *sub specie* di servizi insistenti su beni del proprio patrimonio (alberi, siepi, erba, ecc), le quali richiedono, ai fini della loro puntuale esecuzione, una specifica competenza tecnica, che solo l'operatore economico in possesso di una esperienza nel settore del verde è in grado di garantire.

Quando l'iscrizione in albi professionali o registri è condizione legale per l'esercizio dell'attività oggetto del contratto, la stazione appaltante ne deve richiedere il possesso ai fini della partecipazione alla procedura di gara. È il caso, ad esempio, dell'iscrizione all'Albo delle imprese boschive della Regione Puglia, sulla cui natura l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi nella delibera n. 418 del 14 settembre 2022. In tale occasione è stato precisato che una prima importante distinzione tra i requisiti di idoneità professionale e quelli di capacità tecnico-professionale risiede nel fatto che, mentre la modulazione dei secondi è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, da esercitare nel rispetto dei principi di attinenza e proporzionalità, i requisiti di idoneità professionale, quali l'iscrizione ad un albo o ad un registro, costituiscono condizione necessaria e legittimante lo svolgimento di una certa attività, ovvero si pongono a monte del suo espletamento, sicché la previsione negli atti di gara del loro possesso ai fini della partecipazione costituisce un vero e proprio obbligo per la stazione appaltante e non un'opzione rimessa alle sue scelte programmatiche, come dimostrato dal fatto che la mancata previsione negli atti di gara della richiesta del possesso di un requisito di idoneità professionale viene colmata attraverso il meccanismo dell'eterointegrazione degli atti di gara.

Nel caso di specie, dall'esame del Regolamento della Regione Puglia istitutivo dell'Albo regionale delle imprese boschive, l'iscrizione al suddetto Albo è stata ricondotta alla tipologia dei requisiti di idoneità professionale, in quanto l'iscrizione si pone a monte dello svolgimento di attività boschive, è subordinata ad un meccanismo autorizzatorio e alla dimostrazione del possesso di mezzi e risorse umane, oltre che di una specifica competenza professionale.

Nel caso in cui l'oggetto del contratto comprenda servizi diversi, per l'esercizio dei quali sono richiesti dall'ordinamento requisiti di idoneità professionale specifici, come nel caso del servizio di accertamento e riscossione delle entrate comunali, soggetto all'iscrizione all'Albo di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 446/1997¹⁸³, e dell'attività di recupero stragiudiziale dei crediti, soggetta alla licenza di cui all'articolo 115 del Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza (TULPS)¹⁸⁴, occorre che l'oggetto della gara e la descrizione del servizio facciano chiaramente riferimento ad entrambi e, al fine di garantire un ampliamento della concorrenza e favorire l'accesso al mercato, occorre anche che sia motivata la mancata suddivisione in lotti (si vedano le delibere ANAC n. 266 del 7 giugno 2022 e n. 448 del 28 settembre 2022).

Con riferimento ai requisiti di capacità tecnico-professionale, una delle criticità più ricorrenti è il corretto inquadramento del rapporto di analogia che deve sussistere tra le prestazioni precedentemente svolte dal concorrente e quelle che costituiscono oggetto dell'appalto, affinché possa ritenersi provato il possesso del requisito di capacità tecnico-professionale previsto dal bando di gara.

Come ribadito nella delibera ANAC n. 6 del 12 gennaio 2022, la finalità della richiesta ai concorrenti di documentare il pregresso svolgimento di "servizi analoghi" è il contemperamento tra l'esigenza di selezionare un imprenditore qualificato ed il principio della massima partecipazione alle gare pubbliche. Nonostante la locuzione "servizi analoghi" non s'identifichi con "servizi identici", occorre, tuttavia, ricercare elementi di similitudine tra i servizi presi in considerazione, che possono scaturire solo dal confronto tra le prestazioni oggetto dell'appalto da affidare e le prestazioni oggetto dei servizi indicati dai concorrenti. Il concetto di "servizio analogo" deve, quindi, essere inteso come similitudine tra le prestazioni richieste, tenendo conto che l'interesse pubblico sottostante non è la creazione di una riserva a favore degli imprenditori già presenti sul mercato ma, al contrario, l'apertu-

ra del mercato attraverso l'ammissione alle gare di tutti i concorrenti per i quali si possa raggiungere un giudizio complessivo di affidabilità. Nel caso preso in esame, alla luce dei richiamati principi, è stato escluso che le attività precedentemente svolte dal concorrente, aventi ad oggetto la gestione di una comunità residenziale per persone non autosufficienti, fossero analoghe a quelle dedotte nell'appalto e riguardanti la gestione di uno spazio polivalente per soggetti con disabilità psichica, poiché garantire un supporto per il regolare svolgimento degli atti di vita quotidiana è attività diversa dall'implementazione di risorse tese ad assicurare la promozione dello sviluppo personale e creativo di soggetti affetti da disagio psichico, con l'obiettivo finale di favorirne la socializzazione e la partecipazione alla comunità locale.

In altra circostanza, l'Autorità ha riconosciuto che la stazione appaltante, nell'esercizio della discrezionalità che le compete circa la migliore determinazione dei criteri e dei parametri discriminanti per la scelta del miglior contraente, può calibrare il grado di analogia (di forniture e servizi pregressi) ritenuto necessario ai fini della dimostrazione di una sufficiente capacità economico-finanziaria o tecnico-professionale e richiedere che i concorrenti abbiano svolto servizi strettamente analoghi e addirittura "identici", a quello oggetto dell'appalto, purché il requisito della stretta analogia risponda ad un preciso interesse pubblico e sia espressamente richiesto nella legge di gara.

In applicazione di tali coordinate ermeneutiche, nella delibera ANAC n. 292 del 21 giugno 2022, è stata ritenuta ragionevole e proporzionata la richiesta della stazione appaltante - un'azienda regionale di coordinamento per la salute - della dimostrazione di forniture pregresse strettamente analoghe a quelle oggetto della procedura, costituite da dispositivi medico-diagnostici in vitro. Nel caso di specie, si è rilevato che i "dispositivi medico-diagnostici in vitro", ovvero i dispositivi medici atti a eseguire un esame diagnostico usando materiale proveniente dal corpo umano, pur rientrando nella più vasta categoria dei dispositivi medici in generale, ne costituiscono una sottocategoria ben distinta, tanto da essere oggetto, anche a livello comunitario, di una disciplina separata, che stabilisce i requisiti per la giustificazione del loro uso e regole per garantire la loro sicurezza e le loro prestazioni, come un adeguato sistema di gestione della qualità.

Nell'occasione, l'Autorità ha ritenuto che la necessità degli enti del servizio sanitario regionale di potere contare sulla continuità degli approvvigionamenti di dispositivi ade-

183 Il Decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, recante "Istituzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, revisione degli scaglioni, delle aliquote e delle detrazioni dell'Irpef e istituzione di una addizionale regionale a tale imposta, nonché riordino della disciplina dei tributi locali."

184 Regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, "Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza".

guati, nelle quantità richieste, per non mettere a rischio l'incolumità del personale sanitario e dell'utenza, a fronte dell'improvviso incremento del fabbisogno di dispositivi medico-diagnostici in vitro dovuto alla pandemia da Covid-19, rappresentasse un interesse pubblico di rilevanza tale da giustificare la scelta della stazione appaltante di circoscrivere la platea dei concorrenti ai soggetti che avevano maturato esperienza nello specifico settore oggetto della gara, con esclusione dei soggetti che, come l'istante, potevano vantare esperienza, oltre che nella commercializzazione di dispositivi di protezione individuale, solo nella fornitura di dispositivi medici in genere (nel caso di specie, guanti e mascherine).

Sempre con riferimento al progresso svolgimento di servizi analoghi, seppur limitatamente agli appalti di servizi di ingegneria e architettura, nella delibera ANAC n. 434 del 20 settembre 2022, l'Autorità ha censurato l'operato della stazione appaltante che ha escluso un concorrente perché i servizi dallo stesso indicati tra i requisiti di capacità tecnico-professionale (segnatamente per la categoria S.03) rientravano nella progettazione di fattibilità tecnica e economica e non esecutiva, come invece richiesto nella *lex specialis* di gara.

Nel caso di specie, alla luce di quanto previsto dalle Linee guida n. 1/2016 e s.m.i. recanti «*Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*», circa la possibilità che, ai fini della dimostrazione dei requisiti, tra i servizi attinenti all'ingegneria e all'architettura e gli altri servizi tecnici, siano ricompresi anche gli studi di fattibilità effettuati, è stato ritenuto che la stazione appaltante abbia interpretato restrittivamente il requisito in violazione del principio del *favor participationis*.

Nel caso di partecipazione alla gara di raggruppamenti temporanei di imprese, l'articolo 83, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016, prevede che, nel bando, siano indicate le eventuali misure in cui i requisiti devono essere posseduti dai singoli concorrenti partecipanti e che la mandataria debba, in ogni caso, possedere i requisiti ed eseguire le prestazioni in misura maggioritaria. La previsione della necessaria partecipazione maggioritaria della capogruppo, sia in termini di requisiti posseduti, che di quota di prestazioni da eseguire, è stata recentemente censurata dalla Corte di Giustizia che, nella sentenza C642/20 del 28 aprile 2022, l'ha giudicata non conforme all'articolo 63 della Direttiva 2014/24/UE. Mentre infatti l'articolo 63, par. 2, della Direttiva si limita ad autorizzare l'amministrazione aggiudicatrice a prevedere, nel bando di gara, che taluni compiti essenziali siano svolti direttamente

da un partecipante al RTI, il legislatore nazionale ha introdotto nel comma 8 dell'articolo 83 una condizione più rigorosa, imponendo in modo automatico vincoli quantitativi alla partecipazione.

A seguito dell'intervento della Corte di Giustizia, l'Autorità, nella delibera ANAC n. 524 del 2 novembre 2022, ha disapplicato il comma 8 dell'articolo 83 nella parte censurata e ha affermato che non si può esigere, in base alla vigente normativa, che l'impresa capogruppo possieda i requisiti di partecipazione in misura maggioritaria, né con riferimento all'intero appalto, né con riferimento alla singola categoria di cui esso si compone. Trattandosi, nel caso esaminato, di un appalto di lavori, l'Autorità ha affermato che anche l'articolo 92, co. 2, del d.P.R. n. 207/2010¹⁸⁵ (che, per i lavori, in caso di RTI orizzontali, prevede che la capogruppo, oltre a possedere i requisiti in misura percentuale superiore rispetto a ciascuna delle mandanti, debba possederli nella misura minima del 40%), benché non direttamente inciso dalla sentenza della Corte di Giustizia, deve essere interpretato e applicato alla luce dei principi enunciati dalla giudice comunitario, visto che prevede un vincolo di natura quantitativa in capo alla mandataria ancora più restrittivo di quello contemplato dal comma 8 dell'articolo 83 del d.lgs. n. 50/2016; una sua acritica applicazione letterale sarebbe contraria a logicità e ragionevolezza, oltre che lesiva del principio del primato del diritto dell'Unione, in quanto avrebbe effetti del tutto elusivi della statuizione interpretativa della Corte di Giustizia.

2.4 L'istituto dell'avvalimento

L'operatore economico può soddisfare la richiesta relativa al possesso dei requisiti di carattere economico, finanziario, tecnico e professionale di cui all'articolo 83, co. 1, lettere b) e c), d.lgs. n. 50/2016, necessari per partecipare ad una procedura di gara, avvalendosi delle capacità di altri soggetti, a prescindere dalla natura giuridica dei suoi legami con questi ultimi (articolo 89, co. 1, d.lgs. n. 50/2016).

Con la delibera n. 151 del 30 marzo 2022, ANAC ha rammentato che tratto essenziale dell'avvalimento è la reale messa a disposizione delle risorse umane e dei beni strumentali occorrenti per la realizzazione dei servizi oggetto della gara, con conseguente obbligo di presentare alla stazione appaltante l'elencazione dettagliata dei fattori produttivi, in modo da consentirle di conoscere la consistenza del complesso tecnico-organizzativo offerto in prestito dall'ausiliaria e di valutarne l'idoneità rispetto

185 Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, «Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»».



all'esecuzione dell'appalto. In caso di avvalimento della certificazione di qualità, la peculiarità consiste nel fatto che l'impresa ausiliaria mette a disposizione dell'impresa ausiliata la propria organizzazione aziendale comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse che, complessivamente considerate, le hanno consentito di acquisire detta certificazione di qualità e che dovrebbe consentire al concorrente di eseguire l'appalto con i medesimi standard di qualità. Si tratta di avvalimento complessivo o, meglio, avente ad oggetto un requisito "inscindibile", nel senso che la medesima organizzazione aziendale (comprensiva, non solo del personale operativo, ma anche di quello preposto al controllo di qualità, degli *audit* periodici e delle procedure del sistema di gestione qualità ISO 9001) non può essere contemporaneamente utilizzata dall'ausiliata e messa a disposizione dell'ausiliaria.

Anche quando oggetto dell'avvalimento è un attestato di qualificazione SOA, ai fini dell'idoneità del contratto, occorre che l'ausiliaria metta a disposizione dell'ausiliata l'intera organizzazione aziendale, comprensiva di tutti i fattori della produzione e di tutte le risorse, che, complessivamente considerata, le ha consentito di acquisire l'attestazione da mettere a disposizione; deve, dunque, prevedere, da un lato, la messa a disposizione di personale qualificato, specificando se ciò avvenga per la diretta esecuzione del servizio o per la formazione del personale dipendente dell'impresa ausiliata, dall'altro, i criteri per la quantificazione delle risorse o dei mezzi forniti, in modo tale da realizzare l'effettiva integrazione dei complessi aziendali dell'avvalente e dell'ausiliaria.

Nella delibera ANAC n. 406 del 6 settembre 2022, l'Autorità ha affrontato la peculiare questione se, in un appalto di lavori, il concorrente che ha dichiarato di subappaltare integralmente i lavori nella categoria specialistica e scorporabile "a qualificazione obbligatoria" ai sensi dell'articolo 12, co. 2, lett. b), del decreto-legge n. 47/2014¹⁸⁶, debba possedere in proprio la qualificazione SOA nella categoria prevalente, o possa fare ricorso all'avvalimento, alla luce di quanto previsto del citato comma 2 dell'articolo 12 che, ai fini del ricorso al subappalto necessario delle opere c.d. SIOS¹⁸⁷, richiede il "possesso della qualificazione per la categoria prevalente".

L'Autorità ha ritenuto che, a fronte della generale possibilità per gli operatori di fare ricorso all'avvalimento - limitabile dal legislatore nazionale, secondo la Corte di Giustizia, solo in presenza di motivate condizioni ecce-

zionali (cfr. articolo 89, co. 11, del d.lgs. n. 50/2016, che esclude l'avvalimento della SOA richiesta per opere SIOS) - una interpretazione restrittiva della norma, nel senso di imporre il possesso in proprio dell'attestato SOA nella categoria prevalente, si tradurrebbe nell'introduzione di un limite aprioristico e generalizzato dell'avvalimento, potenzialmente riguardante anche opere generali prive di alcuna caratteristica di particolare complessità tecnica.

Pertanto, considerato che l'avvalimento, rispetto alla singola gara, dota temporaneamente l'ausiliato dei mezzi, beni e competenze professionali alla base dell'attestazione SOA, munendolo dei requisiti richiesti per l'esecuzione, come se fosse qualificato, l'Autorità ha ritenuto che la vigente normativa in materia di lavori pubblici non osti alla possibilità di fare ricorso all'avvalimento dell'attestazione SOA nella categoria prevalente, anche in caso di subappalto delle opere SIOS.

Con riferimento ai servizi di progettazione, nella delibera n. 210 del 27 aprile 2022, l'Autorità ha chiarito che l'articolo 59, co. 1-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016, prevede che l'operatore economico sprovvisto della qualificazione per la progettazione possa ricorrere, alternativamente, a due soluzioni organizzative, consistenti nella associazione in RTI con professionisti, o nel ricorso al supporto di progettisti qualificati, senza che discenda da tali disposizioni alcun obbligo per i progettisti designati di costituirsi in RTP, né di sottoscrivere un contratto di avvalimento per assumere la qualifica di soggetti ausiliari, al fine di prestare i requisiti mancanti alla società qualificata per la sola attività di costruzione.

A supporto di tale tesi, sono state richiamate molteplici pronunce della giurisprudenza amministrativa formata-si nel vigore del previgente articolo 53, co. 3 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163¹⁸⁸, secondo cui il concetto di avvalimento è richiamato nella norma senza riferimento all'istituto disciplinato dall'articolo 49, bensì in termini più generali e sostanziali, relativi alla volontà di "utilizzare-impiegare" l'opera e le capacità professionali e di esperienza di altri soggetti, così come previsto dall'articolo 53 del d.lgs. n. 163/2006, che espressamente prevedeva la possibilità per gli operatori economici di avvalersi (inteso il termine in senso generico) di progettisti qualificati mediante semplice indicazione.

Si è, pertanto, concluso che, a maggior ragione, si può ritenere che non possa venire in rilievo l'istituto dell'avva-

¹⁸⁶ Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante "Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015", convertito con modificazioni dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.

¹⁸⁷ Le c.d. SIOS (opere super specialistiche) sono quelle opere per la cui realizzazione sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di alta complessità tecnica.

¹⁸⁸ Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".



limento nel vigore della formulazione dell'articolo 59, co. 1-*bis*, d.lgs. n. 50/2016, in cui il legislatore, decidendo, più opportunamente, di non utilizzare termini che potessero dar luogo a dubbi interpretativi, ha eliminato il verbo "avvalersi" e riformulato il comma in modo da espungere ogni riferimento, ancorché solo semantico, al suddetto istituto.

2.5 L'esclusione automatica delle offerte anormalmente basse nella disciplina in deroga introdotta dal "Decreto semplificazioni"

Nel corso dell'anno 2022, hanno continuato a pervenire all'Autorità istanze di parere su questioni insorte relativamente alla disciplina in deroga temporanea al d.lgs. n. 50/2016, dettata dal decreto-legge n. 76/2020, in materia di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse, in caso di affidamento tramite procedura negoziata senza bando, di valore inferiore a quello di rilievo comunitario, quando il criterio di aggiudicazione è quello del prezzo più basso¹⁸⁹. La problematica su cui più frequentemente è stato sollecitato l'intervento dell'Autorità è quella delle conseguenze connesse al mancato richiamo negli atti di gara del meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale e, in particolare, se, in tali casi, trovi applicazione l'eterointegrazione del bando.

Al riguardo l'Autorità ha osservato che l'eterointegrazione del bando di gara, determinando l'inserimento *ex post* di cause di esclusione o condizioni di partecipazione non conosciute dai concorrenti all'atto della presentazione delle offerte, deve ritenersi ammissibile in casi eccezionali; i principi di certezza del diritto, di tutela del legittimo affidamento, di massima concorrenza e di trasparenza dell'attività amministrativa impongono, infatti, che le condizioni sostanziali e procedurali relative alla partecipazione ad un appalto siano "chiaramente definite in anticipo e rese pubbliche, in particolare gli obblighi a carico degli offerenti, affinché questi ultimi possano conoscere esattamente i vincoli procedurali ed essere assicurati del fatto che gli stessi requisiti valgono per tutti i concorrenti" (cfr. Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 19/2016; Corte di Giustizia, 9 febbraio 2006, La Cascina e a., C-226/04 e C-228/04).

Per tale ragione, non è stato ritenuto ammissibile il ricorso all'esclusione automatica delle offerte anomale in presenza di una *lex specialis* che prevedeva espressamente la verifica dell'anomalia delle offerte in contraddittorio con l'operatore economico e corretta la decisione della stazione appaltante di annullare in autotutela la gara, per bandirne una nuova, in cui prevedere *ab initio*

il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale (delibere ANAC nn. 46 e 47 del 2 febbraio 2022). Va, tuttavia, dato atto che in alcune pronunce è stato ritenuto ammissibile il ricorso all'eterointegrazione della *lex specialis*; in particolare, quando gli atti di gara contenevano un richiamo alla normativa emergenziale, oppure quando era prevista l'esclusione automatica, ma secondo i parametri di cui al comma 8 dell'articolo 97 del d.lgs. n. 50/2016 (cfr. delibera ANAC n. 4 del 12 gennaio 2022 e delibera ANAC n. 448 del 9 giugno 2021). In tali casi, infatti, l'operatore economico diligente, al momento della formulazione dell'offerta, aveva tutti gli strumenti per comprendere che a quella procedura sarebbe stata applicata l'esclusione automatica delle offerte anomale, di conseguenza l'applicazione in concreto di tale clausola non avrebbe dato luogo ad alcuna violazione del principio di affidamento.

Una seconda questione, su cui si è pronunciata l'Autorità, concerne l'applicabilità del regime derogatorio di cui all'articolo 1, co. 3, del decreto-legge n. 76/2020, nell'ambito di una procedura di gara aperta ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 50/2016. Nella delibera ANAC n. 148 del 30 marzo 2022 è stato ribadito che la disciplina derogatoria introdotta dall'articolo 1, co. 3, del decreto-legge n. 76/2020, trova applicazione esclusivamente nelle procedure derogatorie disciplinate dal comma 2 del suddetto articolo, ovvero in caso di affidamento diretto e di procedura negoziata, e non anche nelle procedure aperte, in relazione alle quali, ai sensi dell'articolo 97, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016, l'esclusione automatica continua a trovare applicazione solo nel caso in cui le offerte ammesse risultino pari almeno a 10.

Una differente interpretazione, volta ad estendere l'applicazione del regime derogatorio anche a procedure non specificamente richiamate dal citato decreto, potrebbe costituire un *vulnus* ai principi di *par condicio*, concorrenza, correttezza e proporzionalità, di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016 (richiamato dall'articolo 36, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016 e non derogato dall'articolo 1 del decreto-legge n. 76/2020), nonché con quanto più volte statuito dalla Corte di Giustizia in ordine alla contrarietà all'ordinamento europeo dell'esclusione automatica delle offerte considerate anormalmente basse e alla sua esperibilità esclusivamente in circostanze specificamente delineate.

2.6 Le gare su piattaforme telematiche

La questione su cui si appuntano la maggior parte delle richieste di parere in tema di gare espletate su piattaforme

¹⁸⁹ L'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 76/2020, stabilisce che le stazioni appaltanti procedono all'esclusione automatica dalla gara delle offerte che presentano una percentuale di ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia individuata ai sensi dell'articolo 97, commi 2, 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto legislativo n. 50 del 2016, anche qualora il numero delle offerte ammesse sia pari o superiore a cinque.



telematiche concerne l'esistenza di malfunzionamenti della piattaforma, che hanno impedito la partecipazione alla gara, o che hanno asseritamente alterato il regolare svolgimento della stessa.

Nella delibera ANAC n. 538 del 16 novembre 2022, l'Autorità ha affrontato il caso di un operatore economico che lamentava di non aver potuto partecipare ad una procedura di gara, a causa di un messaggio di errore che la piattaforma restituiva all'atto del caricamento dell'offerta. A dimostrazione della propria diligenza professionale, l'operatore affermava e allegava la documentazione del tentativo di caricamento dell'offerta effettuato sia nel giorno della scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, sia nei giorni precedenti. La stazione appaltante rifiutava la riapertura dei termini in quanto, per un verso, non risultavano registrati sul sistema malfunzionamenti della piattaforma, nei giorni e negli orari indicati dall'operatore e, dall'altro, questi non sarebbe stato adeguatamente diligente, avendo utilizzato un canale per la segnalazione del malfunzionamento diverso da quello previsto negli atti di gara. Visto che l'operatore economico aveva assolto al proprio onere probatorio, producendo la documentazione idonea a fornire un principio di prova dell'esistenza del malfunzionamento, l'Autorità ha richiesto alla stazione appaltante di acquisire dal gestore del sistema e trasmettere il c.d. "file.log.", ovvero il report contenente l'elenco delle interazioni tra il sistema informatico e l'impresa nel periodo di interesse. In risposta alla richiesta, l'amministrazione trasmetteva una relazione del gestore del sistema in cui questi dava atto dei ripetuti tentativi di accesso da parte dell'operatore e di un malfunzionamento temporaneo nel servizio di *upload* dei documenti di partecipazione, peraltro già confermato informalmente alla stazione appaltante, a pochi giorni di distanza dalla segnalazione del malfunzionamento da parte dell'operatore economico.

Pertanto, alla luce della comprovata diligenza professionale dell'operatore e dell'esistenza del malfunzionamento, è stato ritenuto non conforme al disposto dell'articolo 79, co. 5-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016 il rifiuto opposto dall'amministrazione alla riapertura dei termini per la presentazione delle offerte.

Si è, altresì, rappresentata la non conformità ai principi di tempestività e correttezza, di cui all'articolo 30, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, dell'operato della stazione appaltante, la quale aveva atteso più di 15 giorni prima di contattare il gestore del sistema per avere riscontro del malfunzionamento segnalato dall'operatore (e di cui era stato fornito un principio di prova mediante l'allegazione degli *screenshots*) e, nonostante la conferma, da parte del *customer care*, del malfunzionamento temporaneo nel servizio di

upload dei documenti di partecipazione, non aveva assunto le determinazioni di competenza.

Nella delibera ANAC n. 616 del 20 dicembre 2022, è stato esaminato il regime dell'onere probatorio ricadente sulle parti (operatore economico e stazione appaltante) in caso di lamentati malfunzionamenti della piattaforma. È stato, dapprima, richiamato l'indirizzo giurisprudenziale, condiviso dall'Autorità, secondo il quale, in presenza dell'allegazione da parte del concorrente di elementi idonei a fornire un principio di prova dell'esistenza del malfunzionamento informatico impeditivo della partecipazione, ricade sull'amministrazione l'onere della prova dell'inesistenza del malfunzionamento lamentato. Qualora permanga l'impossibilità di stabilire con certezza se vi sia stato un errore da parte del trasmittente o, piuttosto, si siano verificati vizi del sistema, il pregiudizio ricade sull'ente che gestisce la gara.

È stato, inoltre, escluso che possa costituire prova dell'inesistenza del malfunzionamento lamentato la circostanza che altri operatori abbiano potuto partecipare alla procedura, o che il sistema non abbia registrato malfunzionamenti generali nelle giornate e negli orari indicati dall'operatore, essendo necessario acquisire dal gestore della piattaforma telematica la documentazione (c.d. "file.log.") idonea a dimostrare l'esistenza o meno del malfunzionamento lamentato.

Inoltre, è stato precisato che anche malfunzionamenti di pochi minuti - se collocati a ridosso alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta - impongono la riapertura dei termini, qualora uno dei concorrenti si sia trovato nell'impossibilità di caricare la documentazione richiesta. Il principio della certezza giuridica impedisce, infatti, che la valutazione tecnica sul rispetto del canone della diligenza professionale possa essere rimessa a valutazioni discrezionali e che l'operatore non conosca, a priori, quale comportamento possa essere considerato come negligente.

In altra circostanza, l'Autorità è stata interessata del caso di un operatore economico che, al termine della procedura di cui non era risultato aggiudicatario, ha contestato la regolarità dello svolgimento della procedura negoziata a causa dell'anticipazione della scadenza del termine di presentazione delle offerte disposta dopo l'invio delle lettere d'invito.

Nella specie, come chiarito dal fornitore della piattaforma di *e-procurement* utilizzata per la gara, era accaduto che, a causa di una anomalia o di un *bug*, uno degli avvisi di cortesia che vengono inviati in modo automatico dalla piattaforma informatica (che nel caso in esame era finalizzato ad informare i partecipanti dell'avvenuta integra-



zione di un documento) recava anche la data del termine per la presentazione delle offerte, che risultava anticipata rispetto a quanto indicato nella lettera d'invito. Ciò aveva indotto l'operatore istante, ma non gli altri partecipanti, ad anticipare la presentazione dell'offerta. Considerato che la stessa comunicazione era stata inoltrata a tutti gli operatori economici partecipanti, senza per questo indurli a dubitare della data di scadenza indicata nella documentazione di gara riportata in modo inequivocabile in vari punti della piattaforma di *e-procurement*, ivi inclusa la finestra di caricamento dell'offerta, nella delibera ANAC n. 237 dell'11 maggio 2022, l'Autorità ha ritenuto che, no-

nostante la negligenza dimostrata dalla stazione appaltante nella gestione della procedura, non fosse dubitabile che la data da considerare utile al fine della presentazione delle offerte era quella indicata nella lettera di invito e soprattutto nella piattaforma informatica, rimasta immutata dopo la comunicazione. È stato ritenuto deporre inequivocabilmente per questa soluzione il principio che orienta l'interpretazione delle eventuali ambiguità della *lex specialis* di gara verso l'opzione favorevole alla più ampia partecipazione, in nome del principio del *favor participationis* e dell'interesse pubblico al più ampio confronto concorrenziale.

3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

L'attività consultiva in materia di contratti pubblici è svolta dall'Autorità nel rispetto delle previsioni del «Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso» del 7 dicembre 2018, come modificato con delibera ANAC n. 654/2021.

Tale attività è volta a fornire ausilio alle stazioni appaltanti (come definite all'articolo 3, co. 1, lettera o), del d.lgs. n. 50/2016), nonché ai soggetti portatori di interessi collettivi costituiti in associazioni o comitati, in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della disciplina normativa in materia di contratti pubblici, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti.

Le pronunce emesse in tale ambito mirano, quindi, ad orientare gli organi di amministrazione attiva tenuti ad adottare i provvedimenti amministrativi finali, nonché a supportare i richiedenti sulla corretta interpretazione della disciplina normativa in tema di contratti pubblici e, per tale caratteristica, la funzione consultiva può ritenersi strettamente correlata alla funzione di vigilanza svolta dalla stessa Autorità.

Nel corso del 2022, in sede consultiva, sono pervenute numerose istanze, in relazione alle quali risultano emessi circa ottanta pareri, dieci dei quali resi in forma estesa, in quanto relativi a questioni giuridiche di interesse generale aventi il carattere della novità e utili ad orientare altri soggetti destinatari della normativa.

In tale ambito, quanto ai soggetti richiedenti, le istanze risultano formulate in prevalenza da amministrazioni centrali, Regioni, enti locali, aziende sanitarie, consorzi e società pubbliche.

Quanto, invece, alle questioni interpretative esaminate, i pareri resi in forma semplificata, ai sensi dell'articolo 7, co. 3, del citato Regolamento, hanno riguardato principalmente i seguenti aspetti: questioni interpretative e applicative della disciplina emergenziale in materia di compensazione/revisione dei prezzi ed emergenza sanitaria da Covid-19; la nomina e i requisiti del RUP; la qualificabilità di enti quali organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016; gli accordi di partenariato pubblico-pubblico, ai sensi dell'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016; la modifica dei contratti di appalto e delle concessioni, ai sensi degli articoli 106 e 175 del d.lgs. n. 50/2016; la proroga dei contratti in corso di esecuzione; le problematiche applicative dell'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016, in relazione ai casi di ricorso alla procedura negoziata e ripetizione dei servizi analoghi; i requisiti di ordine generale fissati dall'articolo 80 d.lgs. n. 50/2016, con particolare riguardo a fattispecie ricadenti nel grave illecito professionale; i consorzi stabili; il subappalto; la disciplina degli appalti nel settore dei beni culturali; la concessione e la finanza di progetto; il collaudo.

Con riguardo invece ai pareri resi in forma estesa, ai sensi dell'articolo 7, co. 2, del Regolamento, tra gli argomenti trattati, quelli di maggior interesse sono trattati nei paragrafi che seguono.

3.1 Compensazione dei prezzi dei materiali da costruzione

Di notevole interesse la pronuncia relativa all'istituto della compensazione dei prezzi dei materiali da costruzione introdotto dall'articolo 1-*septies* del decreto-legge n. 73/2021¹⁹⁰ (delibera ANAC n. 63/2022 – AG 1/2022). In tale delibera l'Autorità ha illustrato la disciplina derivante dalla disposizione citata e dalla relativa disciplina

¹⁹⁰ Decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, recante «Misure urgenti connesse all'emergenza da Covid-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali», convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106.



attuativa, chiarendo che i limiti e le condizioni per il riconoscimento della compensazione prevista dalla norma sono così individuabili: «La compensazione deve riguardare i contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge n. 106/2021; la compensazione è riconosciuta per variazioni percentuali in aumento o in diminuzione dei singoli prezzi dei materiali da costruzione, superiori all'8 per cento, verificatesi nell'anno 2021 e rilevate con decreto dell'allora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS); la stessa è determinata nei limiti e con le modalità previsti nei commi 2 e 3 (in particolare è determinata applicando alle quantità dei singoli materiali impiegati nelle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal decreto-legge dal 1° gennaio 2021 fino al 31 dicembre, le variazioni in aumento o in diminuzione dei relativi prezzi rilevate dal decreto MIMS con riferimento alla data dell'offerta, eccedenti l'8 per cento se riferite esclusivamente all'anno 2021 ed eccedenti il 10 per cento complessivo se riferite a più anni); l'appaltatore è tenuto a presentare apposita istanza alla stazione appaltante, entro quindici giorni "dalla data di pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dei decreti di cui al comma 1" (per le variazioni in diminuzione, la procedura è avviata d'ufficio dalla stazione appaltante, entro quindici giorni dalla predetta data) con le modalità indicate nella Circolare MIMS del 25 novembre 2021».

Nella stessa pronuncia, inoltre, l'Autorità ha chiarito che l'articolo 1-septies del decreto-legge n. 73/2021, laddove fa espresso riferimento ai "contratti in corso di esecuzione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto", può trovare applicazione in tutti i casi in cui i lavori siano in corso di realizzazione al momento ivi indicato o, se conclusi, fino all'approvazione degli atti di collaudo/certificato di regolare esecuzione. Ciò in quanto il momento conclusivo del procedimento di esecuzione dei lavori pubblici e del connesso rapporto contrattuale, può essere individuato nell'approvazione, da parte della stazione appaltante, degli atti di collaudo o – nei casi in cui è previsto – del certificato di regolare esecuzione dei lavori.

Il riconoscimento della compensazione *de qua* ai contratti in corso di esecuzione fino all'approvazione degli atti di collaudo o del certificato di regolare esecuzione, da parte della stazione appaltante, è apparsa all'Autorità coerente con la *ratio* dell'articolo 1-septies, del decreto-legge n. 73/2021, volta a garantire alle imprese appaltatrici un meccanismo di compensazione e, quindi, di sostegno – straordinario e temporaneo – al fine di mitigare gli effetti

dell'eccezionale aumento dei prezzi dei materiali da costruzione nel corso del 2021.

Sempre in tema di aumento dei prezzi dei materiali da costruzione e della disciplina emergenziale dettata in materia, l'Autorità è intervenuta con altra pronuncia (delibera ANAC n. 265/2022 - AG 5/2022), al fine di chiarire ulteriori profili applicativi della predetta disciplina. In particolare, l'Autorità ha chiarito che il meccanismo di compensazione introdotto dall'articolo 1-septies del decreto-legge n. 73/2021 non può trovare applicazione con riguardo ad appalti nei quali i lavori, al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione, non sono stati consegnati né avviati dall'appaltatore. Allo stesso modo, l'articolo 29 del decreto-legge n. 4/2022¹⁹¹, non appare applicabile al predetto caso, in quanto riferito alle procedure di affidamento indette successivamente alla sua entrata in vigore.

Con riferimento alla fattispecie esaminata, l'Autorità ha invece suggerito all'amministrazione aggiudicatrice di valutare l'opportunità di riconoscere all'appaltatore l'anticipazione del prezzo di cui all'articolo 207 del decreto-legge n. 34/2020¹⁹² che, nei limiti e alle condizioni previste dalla norma, può trovare applicazione anche agli appalti indetti ai sensi della disciplina previgente al d.lgs. n. 50/2016, secondo le disposizioni del comma 2 dell'articolo 207 citato e dei chiarimenti in tal senso forniti dal MIMS con Circolare n. 112 dell'11 agosto 2020, recante "Articolo 207 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 -Chiarimenti interpretativi".

3.2 Gli appalti misti

Con una interessante pronuncia in tema di appalti misti (delibera ANAC n. 366/2022 - AG 6/2022), l'Autorità ha affrontato alcuni quesiti sollevati da una Centrale di committenza, riferiti ad appalti aventi ad oggetto prestazioni di forniture e/o servizi con una componente accessoria di lavori.

A tal riguardo, l'Autorità ha illustrato la disciplina in materia, osservando che secondo la regola generale fissata dall'articolo 28 del d.lgs. n. 50/2016, laddove i diversi tipi di pubblici appalti siano costituiti da contratti aventi ad oggetto "l'acquisizione di servizi o di forniture" e "l'esecuzione di opere o lavori" (secondo la definizione di cui all'articolo 3, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016) e si intenda procedere all'acquisizione unitaria degli stessi, tale contratto va qualificato come contratto misto, con conseguente applicazione della regola generale prima richiamata, disposta dall'articolo 28,

191 Decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4, recante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da Covid-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico", convertito con legge 28 marzo 2022, n. 25.

192 Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19", convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.



co. 1, dell'applicazione della disciplina relativa "all'oggetto principale del contratto". A tale regola generale fa eccezione il caso del contratto di appalto che abbia ad oggetto la fornitura di un bene e l'esecuzione di opere, per il quale l'articolo 3, co. 1, lett. tt), del d.lgs. n. 50/2016, dispone la possibilità di qualificare lo stesso come appalto pubblico di forniture. L'Autorità ha, quindi, chiarito che non sembra rientrare nello schema tipico delineato dal citato articolo 3, comma 1, lettera tt), l'affidamento non di un bene specifico che necessiti di lavori di posa in opera, ma di un insieme di prestazioni - fornitura di beni, servizi connessi e lavori opzionali - funzionalmente collegate e che presentano, per la parte dei lavori, il carattere dell'accessorietà nel senso sopra indicato. In tal caso, infatti, l'affidamento è ragionevolmente qualificabile come contratto misto, ai sensi dell'articolo 28 del d.lgs. n. 50/2016, comprensivo cioè di diversi tipi di appalti, con conseguente applicabilità della regola stabilita dal comma 1, del citato articolo 28, ossia della disciplina relativa "all'oggetto principale del contratto".

Sulla base di tali osservazioni, l'Autorità ha, quindi, concluso che «è qualificabile come contratto misto, ai sensi dell'articolo 28 del d.lgs. n. 50/2016, l'appalto che ha ad oggetto prestazioni di forniture e/o servizi con una componente accessoria di lavori opzionali (richiesti dalle singole amministrazioni), affidate unitariamente per ragioni di connessione funzionale, con applicazione della disciplina relativa "all'oggetto principale del contratto" ai sensi della regola fissata dal comma 1 della predetta disposizione normativa».

La possibilità di richiedere un livello di progettazione semplificato per la parte del contratto misto relativa ai lavori accessori all'oggetto principale, nel caso in cui gli stessi rappresentino interventi opzionali e di dettaglio, utili all'espletamento del servizio/fornitura, non esclude, in ogni caso, la necessità che il livello progettuale prescelto dalla stazione appaltante debba essere adeguato rispetto al fine perseguito dal legislatore, di garantire sempre e comunque la qualità delle opere eseguite, come espressamente previsto dall'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016.

Ai sensi dell'articolo 28 del d.lgs. n. 50/2016 è necessario, in sede di gara per l'affidamento del contratto misto, richiedere ai concorrenti di dimostrare, in sede di offerta, il possesso dei requisiti professionali, tecnici ed economici necessari per lo svolgimento delle singole prestazioni contrattuali oggetto di affidamento, inclusi quindi (oltre alla qualificazione SOA per i lavori) i requisiti tecnico/professionali per i servizi di progettazione.

3.3 Gli incentivi per le funzioni tecniche

Con altra pronuncia (delibera ANAC n. 74/2022 - AG 2/2022), l'Autorità ha affrontato la questione relativa al riconoscimento degli incentivi di cui all'articolo 113 del d.lgs. 50/2016 al personale (RUP e Direttore dell'esecuzione del contratto, DEC) incaricato di svolgere funzioni tecniche in ordine all'esecuzione di contratti pubblici stipulati prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, con riferimento alle attività effettuate successivamente a tale data. A tal riguardo, dopo aver illustrato la disciplina in materia, dettata dal citato articolo 113 e richiamato il criterio di diritto transitorio enunciato dall'articolo 216, co.1, del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha chiarito che le disposizioni dell'articolo 113 trovano applicazione per le procedure di aggiudicazione indette successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016 e con riferimento alle attività previste dalla norma ed espletate successivamente all'entrata in vigore del Codice stesso. Le disposizioni dell'articolo 113 non trovano applicazione nel caso di attività che, ancorché eseguite dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, si riferiscono a procedure di affidamento di contratti pubblici svolte prima, cioè in vigenza del d.lgs. n. 163/2006. In tale ultima ipotesi continuano a trovare applicazione le previsioni dell'articolo 93 dello stesso d.lgs. n. 163/2006 e le correlate fonti regolamentari interne.

Altra questione affrontata nella decisione in esame attiene alla possibilità per il Regolamento previsto dall'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, di disciplinare la ripartizione degli incentivi per attività svolte prima della sua adozione da parte della stazione appaltante. A tal riguardo l'Autorità, illustrato l'orientamento giurisprudenziale in materia, ha osservato che il Regolamento che disciplina le modalità di riparto dell'incentivo per le attività indicate dall'articolo 113, può disciplinare anche la ripartizione del predetto emolumento in relazione alle attività tecniche relative alle procedure di affidamento di contratti pubblici avviate successivamente alla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, anche se eseguite prima dell'entrata in vigore dello stesso Regolamento, previo stanziamento e accantonamento delle somme a copertura delle relative spese.

3.4 L'appalto integrato

In tema di appalto integrato, l'Autorità ha affrontato il quesito attinente alla sospensione del divieto di ricorrere a tale istituto, disposto dalla legge n. 55/2014¹⁹³ e confermato dalla legge n. 108/2021¹⁹⁴, unitamente ad un quesito re-

193 Legge 14 giugno 2010, n. 55, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici".

194 Legge 29 luglio 2021, n. 108, recante "Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure".



lativo all'obbligo di indicare le modalità di calcolo per la determinazione del corrispettivo a base d'asta per i servizi di architettura e ingegneria, anche alla fase di prodromica alla trasmissione della lettera di invito alla procedura selettiva (delibera ANAC n. 205/2022- AG 3/2022).

In relazione al primo quesito, l'Autorità, illustrata la disciplina dell'appalto integrato e la sua evoluzione, ha osservato, in particolare che «se la *ratio* degli interventi normativi sopra indicati, può quindi individuarsi nel perseguimento di una maggiore celerità e semplificazione delle procedure di aggiudicazione, al fine di rilanciare il settore economico degli appalti pubblici, ancorché le modifiche apportate all'articolo 59 non appaiano pienamente coordinate con tali finalità (soprattutto perché determinano, di fatto, delle difficoltà interpretative ed applicative della norma), deve ritenersi che la sospensione del divieto di ricorso all'appalto integrato disposta dall'articolo 1, co. 1, del decreto-legge n. 35/2019¹⁹⁵ possa intendersi come previsione di carattere generale, legittimante il ricorso a tale istituto anche al di fuori dei casi espressamente contemplati nei commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 59 del d.lgs. n. 50/2016».

Il legislatore, infatti, ha voluto introdurre una misura di flessibilità in ordine al ricorso all'appalto integrato, per il periodo di sospensione del divieto, ferma restando tuttavia la possibilità di ricorrervi anche nei casi espressamente indicati nei commi 1 e 1-*bis* dell'articolo 59 del d.lgs. n. 50/2016 (non sospesi dal decreto-legge n. 35/2019). A regime, ove non intervengano ulteriori novelle sull'istituto, al termine del periodo di sospensione del divieto, i casi previsti nelle disposizioni da ultimo citate, torneranno ad essere gli unici in cui sarà consentito il ricorso all'appalto integrato.

Quanto al quesito relativo all'indicazione delle modalità di calcolo del corrispettivo della progettazione, nella fase che precede lo svolgimento della procedura negoziata senza bando (nella specie indetta ai sensi dell'articolo 1, co. 2, lett. b) della legge 11 settembre 2020, n. 12, di conversione del decreto-legge n. 76/2020), quindi nell'avviso di avvio della procedura medesima (secondo la citata previsione della legge n. 120/2020), l'Autorità ha evidenziato che, al fine di garantire la trasparenza, ma anche la correttezza dell'azione amministrativa, l'obbligo di indicare il procedimento di calcolo per la determinazione del compenso del progettista, già fissato per la documentazione di gara, deve estendersi all'avviso dell'indagine di mercato, al fine di consentire ai potenziali concorrenti di verificare la con-

gruità dell'importo fissato e valutare la convenienza della prestazione ai fini della partecipazione alla procedura negoziata, garantendo, quindi, una candidatura consapevole da parte degli operatori economici interessati.

3.5 Le concessioni di costruzione e gestione

Altra pronuncia di rilievo adottata nel 2022, riguarda una concessione di costruzione e gestione e la possibilità, per un concessionario, aggiudicatario della gara, di affidare direttamente i lavori ad un consorzio dallo stesso controllato, secondo lo schema dell'*in house providing*, nonché la possibilità, per il predetto consorzio, di ricorrere al subappalto nei limiti e alle condizioni previste dal Codice (delibera n. 203/2022 - AG 4/2022).

A tal riguardo l'Autorità, richiamata la disciplina dell'*in house*, come contenuta nel d.lgs. n. 50/2016 e nel d.lgs. n. 175/2016¹⁹⁶, ha osservato che una società, aggiudicataria di concessioni pubbliche, qualificabile quindi come "concessionario" ai sensi dell'articolo 3, co. 1, lettera q) del d.lgs. n. 50/2016 (il "concessionario" è "un operatore economico cui è stata affidata o aggiudicata una concessione"), non può invocare l'applicazione dell'articolo 5 del d.lgs. n. 50/2016 ai fini dell'affidamento dei lavori oggetto della concessione ad un soggetto giuridico dalla stessa controllato, in quanto non riconducibile né nella categoria delle amministrazioni aggiudicatrici (articolo 3, co. 1, lettera a) del d.lgs. n. 50/2016) né in quella degli enti aggiudicatori (come descritti all'articolo 3, co. 1, lettera d, del d.lgs. n. 50/2016), ai quali è specificamente ed esclusivamente riferita la disciplina dell'*in house*.

Il concessionario di lavori pubblici è tenuto all'applicazione delle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, secondo le previsioni dell'articolo 1, co. 2, lettera c), letto congiuntamente all'articolo 164, co. 4, del citato decreto legislativo.

L'Autorità ha, inoltre, osservato che una modifica delle modalità di esecuzione dei lavori oggetto di affidamento, rispetto a quelle previste nelle convenzioni stipulate tra le parti, può ricondursi nelle previsioni dell'articolo 175 del d.lgs. n. 50/2016, che riguarda la possibilità per il concessionario di procedere a ristrutturazioni societarie (articolo 175, co. 1, lettera d), d.lgs. n. 50/2016), fermo tuttavia l'obbligo, previsto dalla norma, del subentro nel rapporto concessorio del consorzio neocostituito all'attuale concessionario e fermo l'onere, in capo all'amministrazione concedente, di verificare il rispetto dei limiti e delle condizioni poste dall'articolo 175 del d.lgs. n. 50/2016.

195 Decreto-legge 30 aprile 2019, n. 35, recante "Misure emergenziali per il servizio sanitario della Regione Calabria e altre misure urgenti in materia sanitaria", convertito con legge 25 giugno 2019, n. 60.

196 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".



Quanto al quesito relativo alla possibilità per il consorzio controllato dal concessionario, di ricorrere all'istituto del subappalto, secondo le previsioni dell'articolo 174 del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha chiarito che, nell'ambito del rapporto concessorio, come deriva chiaramente dalle disposizioni dell'articolo 174, il ricorso all'istituto in esame è consentito esclusivamente al concessionario, il quale, ai sensi del comma 5 dell'articolo 174 citato, resta responsabile in via esclusiva nei confronti della stazione appaltante dell'esecuzione del contratto.

3.6 Gli organismi di diritto pubblico

Con una interessante pronuncia (delibera ANAC n. 367/2022-AG 7/2022), l'Autorità è tornata ad occuparsi della figura dell'organismo di diritto pubblico, ai sensi dell'articolo 3, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016 e della configurabilità, come tale, delle federazioni sportive nazionali.

In relazione a tali federazioni, illustrata la disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016 e tenuto conto dell'avviso espresso dal Corte di Giustizia UE con sentenza del 3 febbraio 2021, cause riunite C-155/19 e C-156/19, dal Consiglio di Stato con decisione n. 5348/2021 (nella veste di giudice del rinvio) e dalla Corte dei conti (n. 19/2020/RIS), l'Autorità ha osservato che, in tali precedenti, a seguito di ampia disamina della disciplina regolante i rapporti tra CONI e federazioni, è stato escluso che il CONI eserciti sulle stesse un controllo inteso come capacità di influire in modo preponderante sulla politica generale o sul programma dell'ente. I poteri esercitati dal CONI sulle federazioni non sono neppure idonei a conferire al CONI la possibilità di esercitare un'influenza reale e rilevante sulla definizione e sulla realizzazione degli obiettivi dell'ente, degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'ente intende perseguire. Pertanto, le argomentazioni sviluppate sia dal giudice contabile, che da quello amministrativo, a seguito di disamine molto puntuali dell'insieme dei poteri del CONI, sono «significative nel confermare il ruolo dello stesso (già evidenziato dalla Corte di Giustizia) di soggetto preposto essenzialmente ad una funzione di regolazione e di coordinamento, il cui potere di controllo è limitato ai settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e, in alcuni casi, dell'utilizzo dei contributi finanziari, senza che ciò possa determinare l'attribuzione allo stesso della capacità di influire sulle decisioni delle federazioni in materia di appalti pubblici».

Quanto al requisito del finanziamento pubblico, previsto dal citato articolo 3, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha escluso la sussistenza di tale requisito per le federazioni sportive, osservando che le quote associative rivestono natura privatistica e che, ove il finanziamento

pubblico della federazione sportiva nazionale, inteso nel senso indicato dall'Autorità, sia inferiore al 50% delle entrate complessive della federazione stessa, anche tale requisito dell'organismo di diritto pubblico deve ritenersi non sussistente.

Sulla base di quanto sopra, l'Autorità ha, quindi, concluso che la federazione sportiva istante non era qualificabile quale organismo di diritto pubblico, ai fini della soggezione al Codice dei contratti pubblici.

Analogamente, in altra pronuncia, sempre relativa alla figura dell'organismo di diritto pubblico (delibera ANAC n. 595/2022 - AG 10/2022), l'Autorità ha valutato di ricondurre a tale qualificazione una fondazione istituita come ente culturale. A tal riguardo, ritenuti sussistenti i primi due requisiti indicati nell'articolo 3, co. 1, lettera d), del d.lgs. n. 50/2016, (personalità giuridica e requisito teleologico), l'Autorità si è soffermata sul requisito della "dominanza pubblica" che, come noto, ricorre qualora si manifesti nell'ente una stretta dipendenza dall'autorità pubblica e dal suo controllo. In merito, richiamata la giurisprudenza e l'avviso della stessa Autorità sull'argomento, è stata esclusa la ricorrenza del requisito della nomina dei componenti degli organi di amministrazione, direzione o vigilanza, in misura maggioritaria da parte dello Stato o di altri enti pubblici, richiesto dall'articolo 3, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016, nonché ulteriori e particolari sintomi di dominanza pubblica sulla fondazione. In conclusione, l'Autorità ha ritenuto la fondazione non qualificabile come organismo di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3, co. 1, lettera d), del d.lgs. n. 50/2016.

3.7 Le variazioni contrattuali

Con una pronuncia in tema di variazioni contrattuali (delibera ANAC n. 438/2022 - AG 8/2022), l'Autorità ha espresso avviso in ordine alla possibilità di inserire negli atti di gara una clausola chiara, precisa ed inequivocabile ai sensi dell'articolo 106, co. 1, lettera d), n. 1, del d.lgs. n. 50/2016, che consenta alla stazione appaltante, una volta risolto il contratto d'appalto con l'aggiudicatario, per eccessiva onerosità, oppure per impossibilità sopravvenuta della prestazione, ai sensi del codice civile, nelle ipotesi di comprovate cause non imputabili al fornitore, di stipulare un nuovo contratto con il secondo in graduatoria, sulla base dell'offerta che quest'ultimo ha presentato in gara. A tal riguardo, l'Autorità, richiamata la disciplina degli articoli 106 e 110 del d.lgs. n. 50/2016 e ribadito il divieto di cessione del contratto, ai sensi dell'articolo 105, del d.lgs. n. 50/2016, ha evidenziato che la disposizione dell'articolo 106, co. 1, lettera d), n.1), contempla la possibilità di sostituire l'appaltatore con un nuovo contraente, se ciò è previsto in "una clausola di revisione inequivoca-

bile in conformità alle disposizioni di cui alla lettera a)”. Pertanto, nel caso in cui la stazione appaltante fissi, nella *lex specialis* di gara, delle specifiche ipotesi di applicazione della norma, in clausole chiare, precise e inequivocabili, ai sensi dell’articolo 106, co. 1, lettere a) e d), n. 1 del d.lgs. n. 50/2016, stante l’ampiezza del disposto normativo di tale disposizione, sembra ipotizzabile il ricorso all’istituto dell’interpello oltre i casi espressamente previsti dall’articolo 110 citato, alle condizioni indicate nella predetta decisione. In simili casi, tuttavia, l’applicazione dell’istituto dell’interpello contemplato dall’articolo 110, richiede necessariamente che la stipula del nuovo contratto d’appalto con il secondo in graduatoria, avvenga – come previsto dalla norma – alle medesime condizioni proposte dall’originario aggiudicatario in sede in offerta.

Conseguentemente, in relazione al quesito proposto, l’Autorità ha ritenuto ammissibile dalle disposizioni dell’articolo 106, co. 1, lettere a) e d) n. 1, l’introduzione di una clausola nel bando di gara che consenta di procedere all’interpello del secondo in graduatoria, ai sensi dell’articolo 110, nei casi di risoluzione del contratto di appalto per eccessiva onerosità, oppure per impossibilità sopravvenuta della prestazione, ai sensi del codice civile, per cause non imputabili all’appaltatore, nei limiti indicati nella delibera.

Altra pronuncia dell’Autorità (delibera ANAC n. 504/2022 - AG 9/2022) ha riguardato la possibilità, per la stazione appaltante, di affidare direttamente all’appaltatore dell’intervento principale anche i lavori complementari all’opera, ai sensi dell’articolo 63, co. 2, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016, sussistendo la circostanza contemplata al n. 2) della norma, ossia perché nella fattispecie “la concorrenza è assente per motivi tecnici”.

A tal riguardo, l’Autorità ha, in primo luogo, chiarito che l’appalto oggetto dell’istanza, affidato a seguito di gara indetta ai sensi del d.lgs. n. 163/2006, resta disciplinato, anche per la fase esecutiva, dal citato decreto legislativo e non dal d.lgs. n. 50/2016, pertanto alla fattispecie risulta applicabile, *ratione temporis*, l’articolo 57, co. 5, del d.lgs. n. 163/2006.

Risolta tale questione di diritto intertemporale, l’Autorità ha, quindi, evidenziato che, dalle disposizioni del citato articolo 57, comma 5, deriva che la possibilità di esperire la procedura sopra descritta è legata alla ricorrenza di stringenti presupposti fissati dal legislatore: imprevedibilità della circostanza sopravvenuta, non separabilità dei lavori o servizi complementari rispetto al contratto iniziale, valore non superiore al 50% del valore iniziale. In particolare, condizione necessaria per il ricorso a tale procedura è che i servizi complementari siano divenuti necessari in seguito ad una circostanza impreveduta.

La sussistenza di tali presupposti deve essere accertata con estremo rigore dalla stazione appaltante, trattandosi di condizioni tassative di applicabilità della norma e facendo ricorso ad una interpretazione restrittiva della stessa. Al fine di fornire un orientamento alla stazione appaltante, l’Autorità ha quindi osservato che il ricorso alla procedura di cui alla lettera a) dell’articolo 57, co. 5, è ammesso per l’affidamento di servizi “complementari”, da intendersi come prestazioni che completano il servizio originario, non per servizi “estensivi” dell’originario incarico, del tutto diversi ed autonomi funzionalmente ed economicamente da quelli oggetto dell’originario affidamento. Pertanto, qualora non ricorrano le condizioni legittimanti il ricorso alla procedura negoziata di cui all’articolo 57, co. 5, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006, da interpretarsi restrittivamente stante l’eccezionalità della procedura stessa nel senso sopra indicato, la stazione appaltante è tenuta ad espletare le procedure ordinarie per l’affidamento del contratto pubblico, secondo la disciplina dettata dal d.lgs. n. 50/2016.

All’esito della disamina, tenuto conto di quanto rappresentato dall’istante nella richiesta di parere, l’Autorità ha, quindi, concluso che nel caso esaminato non sembrano sussistere le condizioni legittimanti il ricorso alla procedura negoziata, di cui all’articolo 57, co. 5, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006, per l’affidamento dei lavori c.d. “complementari”.

4. LA VERIFICA PREVENTIVA SUL CONTENZIOSO ANAS

In virtù di quanto disposto dall'articolo 49, commi 7 e 7-bis, del decreto-legge n. 50/2017¹⁹⁷, e di un primo protocollo di azione sottoscritto in data 9 novembre 2017 tra ANAC e ANAS, nonché da un successivo protocollo siglato il 27 aprile 2022, l'Autorità ha svolto, fino al 31 dicembre 2022, le verifiche in via preventiva relative alla correttezza delle procedure adottate da ANAS per la definizione degli accordi bonari e delle transazioni giudiziali e stragiudiziali in essere.

L'Autorità, nel corso del 2022, ha provveduto, per ciascuna delle procedure sottoposte a controllo, a:

- ▶ verificare la sussistenza dei presupposti di legge previsti dalla disciplina applicabile ad ogni caso concreto;
- ▶ accertare che venissero sempre rispettati i termini temporali relativi a ciascun passaggio procedurale;
- ▶ verificare che fosse stata sempre valutata la convenienza economica dell'accordo/transazione, con espressa evidenza delle circostanze e dei criteri utilizzati in tale valutazione.

Sono state esaminate questioni, sia giuridiche sia tecniche, particolarmente complesse, anche oggetto di perizie giudiziali o comunque di contenziosi, talvolta relative ad un numero considerevole di riserve.

Nel corso di tale attività, inoltre, si è reso necessario esaminare tutta la documentazione processuale, oltre che le

numerose relazioni predisposte dai diversi organi competenti ad esprimersi sulle riserve, così come indicati non solo dalla normativa di settore applicabile (come, ad esempio, RUP, direzione lavori, commissione di collaudo, commissione per l'accordo bonario), ma anche dai protocolli interni di ANAS (come la direzione collaudi e riserve di ANAS).

Nello specifico, nell'anno 2022, sono stati resi n. 22 pareri, per un importo complessivo pari a circa euro 11 milioni, a fronte di riserve iscritte nei registri di contabilità (*petitum*) per complessivi euro 91 milioni circa, evidenziando un notevole risparmio di spesa pubblica.

Nell'ambito dell'attività svolta, sono state quantificate le somme riconosciute nei vari procedimenti ed è emerso che più della metà dei procedimenti (n. 16) si sono conclusi con il riconoscimento di importi inferiori a euro 500.000 nei confronti degli operatori economici, in due procedimenti sono state riconosciute somme comprese tra euro 500.000 ed euro 1.000.000, e nelle restanti n. 4 procedure l'importo riconosciuto è risultato superiore a 1 milione di euro.

Dal 2017, data di inizio dell'espletamento di tali verifiche da parte dell'Autorità, all'anno 2022 sono stati resi complessivamente n. 73 pareri, per un importo complessivo di riserve di oltre 2 miliardi di euro (precisamente euro 2.008.956.243,33) a fronte dei quali è stato riconosciuto agli appaltatori un importo totale di euro 167.302.865,67, corrispondente a poco più dell'8% di quanto inizialmente richiesto con l'iscrizione delle riserve.

5. L'AZIONE IN GIUDIZIO E I PARERI MOTIVATI

L'articolo 211, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. n. 50/2016¹⁹⁸ conferisce all'Autorità una legittimazione straordinaria ed eccezionale ad agire in giudizio, in ragione della funzione di vigilanza e controllo sugli appalti pubblici che ad essa è assegnata dalla legge. Tale potere è esercitato mediante impugnativa diretta, in

riferimento ai contratti di rilevante impatto, oppure previo parere motivato, per violazioni gravi del d.lgs. n. 50/2016, in caso di mancato adeguamento da parte della stazione appaltante.

Le fattispecie legittimanti e il procedimento di attivazio-

¹⁹⁷ Decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, "Disposizioni urgenti in materia finanziaria, iniziative a favore degli enti territoriali, ulteriori interventi per le zone colpite da eventi sismici e misure per lo sviluppo", convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2021, n. 96, la cui efficacia è stata prorogata fino al 31 dicembre 2022, dal decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica" (c.d. decreto Mille proroghe 2020) convertito con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

¹⁹⁸ Di seguito si riporta il testo dell'articolo 211, comma 1-bis e 1-ter, del d.lgs. n. 50/2016: "1-bis. L'ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. 1-ter. L'ANAC, se ritiene che una stazione appaltante abbia adottato un provvedimento viziato da gravi violazioni del presente codice, emette, entro sessanta giorni dalla notizia della violazione, un parere motivato nel quale indica specificamente i vizi di legittimità riscontrati. Il parere è trasmesso alla stazione appaltante; se la stazione appaltante non vi si conforma entro il termine assegnato dall'ANAC, comunque non superiore a sessanta giorni dalla trasmissione, l'ANAC può presentare ricorso, entro i successivi trenta giorni, innanzi al giudice amministrativo. Si applica l'articolo 120 del codice del processo amministrativo di cui all'allegato 1 annesso al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104."

ne dei poteri sono disciplinati da specifico Regolamento dell'Autorità adottato, ai sensi dell'articolo 211, co. 1-*quater*, del d.lgs. n. 50/2016, con delibera ANAC n. 572 del 13 giugno 2018.

Con delibera ANAC n. 528 del 12 ottobre 2022, si è provveduto all'adeguamento del citato Regolamento, con l'introduzione di nuove fattispecie legittimanti l'emissione dei pareri motivati, che di seguito si elencano: introduzione di modifiche sostanziali della legge di gara non assistite dalle medesime garanzie originarie di pubblicità o dalla proroga dei termini; concessione di proroghe reiterate dei contratti pubblici; violazione del divieto di artificioso frazionamento al fine di eludere la normativa comunitaria.

Sono state poi state introdotte modifiche procedurali, relative alla decorrenza dei termini, al fine di garantirne la coerenza con la normativa primaria. Infine, è stata introdotta la possibilità, anche nell'ambito dei procedimenti di precontenzioso, di proporre ricorsi diretti o adottare pareri motivati, ove sussistenti i relativi presupposti.

L'Autorità, nell'anno 2022, ha poi condotto una specifica analisi su diverse procedure di gara, attraverso l'estrazione settimanale delle informazioni inserite dalle stazioni appaltanti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), al fine di implementare l'utilizzo della stessa e, al contempo, individuare fattispecie rilevanti ai fini dell'adozione dei poteri di impugnativa dell'Autorità.

L'attività di estrazione e verifica delle procedure di gara si è svolta secondo parametri predeterminati, individuati nel valore dell'affidamento, superiore ad un milione di euro, e nella tipologia dell'affidamento, con particolare riferimento a: gestione dei rifiuti, mensa scolastica e trasporto pubblico locale.

L'attività di vigilanza svolta è risultata in generale soddisfacente, avendo rilevato che buona parte delle procedure analizzate presentavano criticità minime o nulle. In pochi casi è stato necessario attivare i poteri di vigilanza, ordinaria o straordinaria, previsti dall'ordinamento.

Alla luce dei risultati raggiunti dall'attività di monitoraggio, si ritiene che la BDNCP sia uno strumento di ausilio necessario ed imprescindibile per il potenziamento dell'attività di vigilanza d'ufficio, in grado di fornire, in modo periodico e aggiornato, dati aggregati che possono essere estratti e selezionati a seconda del tipo di indagine da svolgere, consentendo efficaci interventi preventivi, anche durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Più in particolare, sono state estratte n. 452 procedure, delle quali n. 29 hanno presentato criticità oggetto di approfondimento.

Si riportano, di seguito, gli esiti delle stesse:

- ▶ due procedure hanno evidenziato criticità che, pur non sussumibili nell'alveo applicativo dell'articolo 211, co. 1-*ter*, del d.lgs. n. 50/2016, hanno legittimato l'Autorità ad adottare un provvedimento di vigilanza ordinaria, contenente contestazioni alle stazioni appaltanti con raccomandazione a rimuovere *pro futuro* le contestate illegittimità;
- ▶ sei bandi di gara sono stati oggetto di provvedimenti di autotutela da parte delle stazioni appaltanti, anche a seguito all'invio di richieste preistruttorie dell'Autorità;
- ▶ in tre casi è stato necessario adottare pareri motivati, ai sensi dell'articolo 211, co. 1-*ter*, d.lgs. n. 50/2016, che verranno esaminati nel paragrafo che segue.

In riferimento alle ulteriori procedure esaminate, a seguito agli approfondimenti istruttori svolti e dai chiarimenti forniti dalle stazioni appaltanti, non sono emerse criticità tali da giustificare l'adozione di un provvedimento di vigilanza ordinaria ovvero straordinaria.

5.1 I pareri motivati ai sensi dell'articolo 211, comma 1-*ter*, d.lgs. n. 50/2016

Con la delibera ANAC n. 278 del 14 giugno 2022, è stato adottato un parere motivato relativamente ad una gara aperta avente ad oggetto la concessione del servizio bar, caffetteria e distributori automatici, per un importo pari ad euro 375.000,00 e una durata di 5 anni.

Nello specifico, l'oggetto del parere ha riguardato il contenuto del disciplinare di gara recante clausole ingiustamente limitative della concorrenza.

È stata, infatti, contestata l'illegittimità del disciplinare di gara nella misura in cui conteneva un divieto assoluto e senza eccezioni di partecipazione alla gara in ATI o RTI, in ciò ponendosi in contrasto con le disposizioni degli articoli 48 e 172, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016 e, più in generale con i principi volti a favorire la partecipazione delle piccole e medie imprese e la concorrenza tra gli operatori economici.

Nello stesso provvedimento, l'Autorità ha, inoltre, contestato alla stazione appaltante l'illegittima apposizione di una limitazione al ribasso dell'offerta economica, in violazione dell'articolo 95 del d.lgs. n. 50/2016. La limitazione al ribasso nell'offerta economica, in accordo con i più recenti indirizzi giurisprudenziali e con i precedenti della stessa Autorità, si traduce in un'«inammissibile limite alla libertà degli operatori economici di formulare la proposta economica sulla base delle proprie capacità organizzative



ed imprenditoriali, pregiudicando, sino di fatto ad annullarlo, il confronto concorrenziale sull'elemento prezzo».

In un'ottica collaborativa e al fine di una opportuna rimodulazione da parte della stazione appaltante della documentazione di gara, sono state poi evidenziate ulteriori criticità quali: il richiamo improprio a una normativa abrogata; l'errata determinazione del valore dell'affidamento, non comprensivo di proroghe e consegne complementari; la commistione di requisiti di partecipazione con quelli dell'offerta tecnica.

All'esito della trasmissione del parere motivato, la stazione appaltante ha comunicato di aver annullato in autotutela tutti gli atti di gara (compreso il decreto di aggiudicazione provvisoria) e di aver adottato una nuova determina di gara e un nuovo bando, in conformità al parere reso dall'Autorità.

Con la delibera ANAC n. 481 del 19 ottobre 2022, è stato adottato un parere motivato relativamente ad una gara avente ad oggetto la selezione del socio privato di una società pubblica per la gestione dei rifiuti urbani.

Anche in questo caso, si è rinvenuto che il disciplinare di gara recava due clausole limitative della concorrenza. La prima conteneva un divieto generalizzato di avvalimento per tutti i requisiti di partecipazione, senza motivazione, non ammettendo la possibilità di affidare al concorrente alcune lavorazioni essenziali, facoltà invece ammessa espressamente dall'articolo 89, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016. La seconda clausola richiedeva un requisito tecnico-professionale (di fatturato specifico) particolarmente restrittivo, sia in ragione dell'importo richiesto, sia in relazione al periodo di maturazione, in quanto era individuato, quale triennio di riferimento, quello non immediatamente precedente la data di pubblicazione del bando di gara.

Infine, in coerenza con il carattere collaborativo del parere motivato ed in applicazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, con la medesima delibera, sono state evidenziate ulteriori criticità afferenti la disciplina di gara, di minor rilievo, da tenere in considerazione in sede di riedizione del bando di gara.

La sollecitazione all'annullamento del bando di gara è stata accolta dalla stazione appaltante che ha annullato il bando stesso entro il termine fissato dall'Autorità.

Con la delibera ANAC n. 27 del 25 gennaio 2023 è stato adottato un parere motivato in relazione a un ri-affidamento, da parte di un comune, di un servizio analogo in favore dell'aggiudicatario del contratto iniziale, nono-

stante fossero decorsi oltre tre anni dalla sottoscrizione del precedente contratto.

Nell'affidare nuovamente in concessione il servizio di refezione scolastica all'operatore economico uscente, infatti, il comune ha richiamato espressamente la normativa di cui all'articolo 57, co. 5, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 (*ratione temporis* applicabile), senza tuttavia rispettare il termine triennale per il successivo affidamento in essa previsto.

Pertanto, ravvisato un *vulnus* alla concorrenza, l'Autorità ha contestato il ri-affidamento del servizio disposto tramite procedura negoziata, richiamando l'insussistenza delle condizioni legittimanti il ricorso a tale procedura, essendo decorso il termine triennale entro cui disporre la ripetizione del servizio.

In proposito, l'Autorità ha, infatti, osservato che la procedura delineata dall'articolo 57 del d.lgs. n. 163/2006, in quanto derogatoria ed eccezionale rispetto alla regola dell'evidenza pubblica, è ammissibile solo in presenza di stringenti presupposti (tra cui il rispetto del termine triennale), che devono sussistere tutti cumulativamente.

L'Autorità ha poi osservato che, seppur il contratto originario non poteva dirsi astrattamente ricompreso nell'ambito applicativo dell'allora vigente d.lgs. n. 163/2006, in quanto settore escluso (concessione di servizi), tuttavia il richiamo, espressamente effettuato nei documenti di gara alla specifica normativa poi applicata da parte della stazione appaltante, ha costituito un insormontabile autovincolo alle disposizioni richiamate, con conseguente obbligo, dunque, di rispettare il termine triennale entro il quale è possibile fare ricorso alla procedura di ri-affidamento.

L'Autorità ha ritenuto integrata «la fattispecie legittimante l'emissione del parere motivato, ai sensi dell'art. 211 co. 1-ter d.lgs. 50/2016 e dell'art. 6 co. 2 lettera b) del Regolamento ANAC del 13.6.2018, come modificato con delibera n. 528/2022, che riguarda le ipotesi di «affidamento mediante procedura diversa da quella aperta e ristretta fuori dai casi consentiti, e quando questo abbia determinato l'omissione di bando o avviso ovvero l'irregolare utilizzo dell'avviso di pre-informazione di cui all'articolo 59, co. 5, e all'articolo 70 del d.lgs. n. 50/2016».

In seguito alla trasmissione del parere motivato, il comune ha accolto le osservazioni dell'Autorità, comunicando di aver annullato in autotutela la determina di ri-affidamento del medesimo servizio al medesimo operatore economico.

9 L'ARBITRATO E LE ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

1. LE LINEE DI TENDENZA DELL'ATTIVITÀ NELL'ANNO 2022

Durante l'anno appena trascorso, segnato dal graduale superamento dell'emergenza sanitaria da Covid-19, la Camera arbitrale per i contratti pubblici ha garantito, grazie anche alla piattaforma messa a disposizione dall'Autorità, la concreta continuità della funzione di amministrazione dell'arbitrato in materia e la regolare praticabilità dei giudizi arbitrali.

A tal riguardo, si rileva che, nonostante la fruibilità della sede, la quasi totalità dei procedimenti si è svolta in modalità telematica; infatti, quasi tutte le udienze dei collegi arbitrali - ivi comprese le camere di consiglio - si sono regolarmente celebrate mediante videoconferenza.

Tale circostanza ha determinato, peraltro, una contrazione dei costi dei procedimenti arbitrali consentendo, in sede di determinazioni dei compensi e delle spese dovute agli arbitri, una non irrilevante riduzione delle spese occorse per il procedimento.

2. I DATI RELATIVI ALL'ARBITRATO

Le domande di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale, introdotte nel 2022, con istanza di nomina del terzo arbitro, sono state n. 13, numero leggermente inferiore a quello dell'anno precedente (nel 2021 sono state, infatti, avanzate n. 15 domande).

La *performance* - potendosi pur sempre valutare positivamente, anche alla luce della riduzione dei lodi c.d. liberi pronunciati nel corso del 2022 - non si discosta dal dato dell'ultimo triennio. Pertanto, permangono talune perplessità circa il grado di effettività della ripresa nel ricorso all'arbitrato dopo la "fuga" registrata negli anni precedenti all'ultimo triennio di riferimento. Tuttavia - ed è questo un dato certamente rilevante - occorre registrare una crescita significativa del valore stimato delle controversie che, in un solo anno, passa da circa 56.000.000,00 euro a circa 112.000.000,00 euro.

Per quanto concerne il valore stimato delle controversie amministrative e definitivamente risolte con la

La Camera arbitrale ha potuto constatare, anche per l'anno 2022, la drastica diminuzione dei lodi c.d. liberi. In linea con il dato del 2021, infatti, è stato pronunciato un solo lodo libero, sia pure in relazione ad una controversia avente valore significativo, riconducibile al terzo scaglione tabellare. È questo un dato certamente significativo rispetto all'esigenza di unificazione delle procedure di arbitrato esclusivamente in capo alla Camera arbitrale costituita presso ANAC, e che, tuttavia, dev'essere controbilanciato dalla frammentazione e dispersione informativa indotte dalla sempre più diffusa pratica dei collegi consultivi tecnici.

Altalenante è, invece, il dato relativo agli accordi bonari, che decrescono rispetto al vertice statistico, pur apparendone complessivamente crescente il favore.

pronuncia del lodo (n. 11 nel 2022) si registra un valore medio di 3.141.115,08 euro (per un valore minimo pari a 32.222,85 euro e un valore massimo pari a 16.122.985,44 euro).

La dislocazione degli importi, a differenza dello scorso anno, è concentrata all'interno di due dei cinque scaglioni tra quelli normativamente previsti (4 controversie di valore riconducibile all'interno del I scaglione e 4 controversie riconducibili all'interno del II scaglione). Inoltre, a differenza dello scorso anno, occorre segnalare che non si riscontrano controversie di valore riconducibili all'interno del V scaglione. Le controversie di valore più alto sono dislocate all'interno del III scaglione (2 controversie) e del IV scaglione (1 controversia).

Si rileva, altresì, che nel corso del 2022 sono state definitivamente amministrative e risolte con pronuncia di lodo n. 11 procedure; si riscontra, quindi, un dato meno positivo rispetto a quello dell'anno 2021, durante il qua-

le, infatti, sono state risolte con la pronuncia del lodo n. 17 controversie, ma, pur sempre migliore di quello registrato nel 2020: due anni addietro, infatti, erano state definite solo n. 9 controversie.

Volendo analizzare tali dati, si osserva che, computate le sole pronunce di merito depositate nell'anno 2022, il rapporto tra l'ammontare preteso contro la pubblica amministrazione e l'ammontare del riconoscimento, può ritenersi mediamente prossimo al 50%; tale percentuale non tiene conto di tutte di quelle domande che sono state altrimenti definite: o perché definite per accordo, non coltivate ulteriormente, ovvero corrisposte da pronunce comunque non impeditive della reiterazione della medesima pretesa.

Il calcolo statistico sopra riportato, in sé approssimato per la natura dei dati considerati (al fondo, caratterizzata dal mero accidente della cronologia che ne accomuna la formazione) e i criteri (certamente opinabili) impiegati per analizzarli, risulta scarsamente indicativo in ragione del numero ridotto di vicende censibili allo scopo.

Tuttavia, tale calcolo costituisce un indicatore richiesto dal legislatore, ai sensi dell'articolo 209, comma 20, del d.lgs. n. 50/2016¹⁹⁹, che prevede, ai fini della soccombenza e della determinazione alla compensazione delle spese del giudizio, la stima *"in proporzione al rapporto tra il valore della domanda e quello dell'accoglimento"*.

Non a caso, in punto di spese per il giudizio arbitrale (quasi sempre trattate in modo comprensivo dei compensi per il collegio arbitrale e delle altre voci di spesa), per i lodi depositati nell'anno di riferimento, il riparto è stato tendenzialmente paritario tra le parti, sicché, in media, si è trattato del 50% a carico della pubblica amministrazione.

Inoltre, merita di essere monitorato il dato relativo alla durata dei procedimenti conclusi con il deposito del lodo (definitivo) presso la Camera arbitrale.

Nel 2022, infatti, la durata media dei procedimenti si è attestata a 365 giorni per i n. 11 arbitrati condotti secondo il rito amministrato.

Tale media - risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 540 giorni e un valore minimo di 254 giorni - segna un significativo miglioramento rispetto ai dati presi in considerazione durante il 2021, nel corso del quale la durata media dei procedimenti è stata di 574 giorni.

Si impone, tuttavia, una riflessione in ordine alle necessità di prevedere ulteriori misure volte a garantire procedure più celeri e incrementare, così, un favorevole mutamento di opinione sulla sostenibilità dell'arbitrato, anche nella particolare materia dei contratti pubblici.

Al riguardo risulta paradigmatica la circostanza in base alla quale - nonostante il risultato in netto miglioramento, dovuto all'intensificazione dello svolgimento a distanza dei procedimenti che hanno consentito una concentrazione dell'attività giornaliera da parte di ciascuno dei soggetti interessati - nessuno dei giudizi si è comunque concluso in un termine inferiore al limite ordinario di 240 giorni previsto dal Codice di procedura civile.

Nel 2022, in ogni caso, non si riscontrano procedimenti arbitrati in situazione di quiescenza: è questo un dato da accogliere con grande soddisfazione, tenuto conto che, nel 2020 si ne annoveravano ben 6 e nel 2021 ancora 2.

3. LA TENUTA DELL'ALBO E DEGLI ELENCHI E LA NOMINA DEGLI ARBITRI E DEGLI AUSILIARI DEL COLLEGIO

Le disposizioni di cui all'articolo 210, commi da 7 a 10 e comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, com'è noto, contengono le prescrizioni circa l'iscrizione all'albo e agli elenchi previsti dallo stesso decreto, indicando, altresì, le categorie e le esperienze o qualifiche professionali rispettivamente necessarie all'iscrizione.

La gestione dell'albo degli arbitri e dell'elenco dei periti, anche per l'anno in esame, fa registrare una divaricazione tra la tendenza relativa all'albo e quella relativa all'elenco. Per quest'ultimo si registra, nel corso degli anni più recenti, una più marcata oscillazione nelle manifestazioni di interesse: in particolare, l'albo degli arbitri per il 2022 ha visto 64 cancellazioni a fronte di 86 nuove iscrizioni; l'elenco dei periti 18 cancellazioni a fronte di sole 12 nuove iscrizioni.

199 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".



Ciò premesso, anche nel corso del 2022, si è registrata una rilevante implementazione delle professionalità presenti, sia all'interno dell'albo che dell'elenco. In particolare, si segnala che, nell'albo degli arbitri, sono stati iscritti quattro dirigenti pubblici, mentre, nell'elenco dei periti, sono stati iscritti cinque commercialisti e un agronomo.

Attualmente, l'individuazione del terzo arbitro è effettuata dal Consiglio della Camera arbitrale secondo una procedura a due fasi, disciplinata dai Comunicati n. 2 e n. 8 della Camera arbitrale²⁰⁰, che consente di superare le questioni applicative emerse mediante il funzionamento dell'individuazione c.d. causale a sorteggio in modalità elettronica, che, negli ultimi anni, aveva creato particolari criticità, poiché si verificava una reiterata estrazione di alcuni nominativi, e per contro, una mancata estrazione di altri, facendo venire meno la garanzia della rotazione della partecipazione degli iscritti all'albo.

Ciò premesso, per il 2022 è stata confermata, sia pur in misura minore rispetto al 2021, la tendenza per la quale le nomine di terzo arbitro, anche in relazione all'oggetto delle controversie, debbano ricadere,

in prevalenza, su soggetti titolari di competenze ed esperienze giuridiche specifiche.

Tuttavia, in ragione della specificità dei temi affrontati, si dà atto dell'apprezzabile nomina di soggetti titolari di competenze non giuridiche avvenuta in n. 5 casi su 15 (4 ingegneri e 1 dirigente pubblico), segnando un dato in sicura controtendenza rispetto al 2021 (in quel frangente, in n. 9 casi su 10, le nomine avevano riguardato soggetti dotati di competenze giuridiche).

Per quanto riguarda la designazione dei CTU, questa è stata operata in n. 4 casi, e l'opzione è ricaduta sopra soggetti dotati di abilità di ingegneria (n. 3) e di contabilità (n. 1).

Infine, con riferimento all'elenco dei segretari dei collegi arbitrali, anche nel 2022, non si sono registrate nuove iscrizioni. L'assenza di nuove iscrizioni solleva diverse criticità, già emerse lo scorso anno, in quanto si vengono a limitare, di fatto, le opzioni che il d.lgs. n. 50/2016 rimette al Presidente del collegio arbitrale circa la nomina del relativo segretario.

4. I COMPENSI DEGLI ARBITRI E DEI CONSULENTI TECNICI D'UFFICIO

L'osservazione circa l'andamento delle liquidazioni dei compensi da parte della Camera arbitrale consente di mettere in rilievo gli esiti dell'opera di razionalizzazione messa in campo dalla Camera stessa a partire dal 2015 (cfr. Comunicati nn. 2 e 3 del 2015²⁰¹), e che, anche alla luce dei dati relativi al 2022, sembra aver prodotto una situazione pressoché normalizzata.

I compensi riconosciuti a favore dei collegi arbitrali per i n. 13 lodi amministrati liquidati nel 2022 (il dato tiene conto di due procedimenti definiti nel 2021, ma liquidati nel 2022) ammontano a 344.900,00 euro, per una media pari a 26.531,00 (a sua volta calcolata tenendo conto di un compenso minimo pari a 5.000,00 euro e di un compenso massimo pari a 64.000,00 euro); lo scostamento in diminuzione rispetto alle richieste dei collegi arbitrali è risultato - ed è dato estremamente apprezzabile anche nella comparazione con quello dell'anno immediatamente precedente - complessivamente pari al 31%.

In particolare, si rileva che la Camera arbitrale in n. 8 occasioni su n. 13 ha liquidato una somma più bassa rispetto a quanto richiesto dal Collegio arbitrale quale compenso per l'attività svolta. Si segnala, altresì, che rispetto alle richieste dei collegi arbitrali lo scostamento in diminuzione più basso è pari al 7,3% (somma richiesta 30.000,00 euro - somma liquidata 27.800,00 euro) mentre quello più alto è stato pari al 61,53% (somma richiesta 13.000,00 euro - somma liquidata 5.000,00 euro).

Per quanto concerne i compensi per i consulenti tecnici d'ufficio per le procedure amministrative si registra soltanto una liquidazione a favore di consulente d'ufficio disposta dalla Camera arbitrale, per un complessivo ammontare di 5.116,32 euro rispetto ad una richiesta di 7.686,33 euro, con uno scostamento in diminuzione rispetto alle richieste pari al 33,43%.

In definitiva, in linea di continuità con quanto già evidenziato lo scorso anno, risulta manifesta la tendenza

200 Comunicato ANAC n. 2 del 28 aprile 2016 "Procedura informatica per la nomina del terzo arbitro" e Comunicato ANAC n. 8 del 19 ottobre 2016 "Modalità di indicazione e di svolgimento del procedimento pubblico di estrazione per la nomina del terzo arbitro", aggiornati con delibera ANAC del 5 novembre 2020.

201 Comunicati n. 2 e n. 3 del 23 settembre 2015, aventi ad oggetto, rispettivamente i "Procedimenti di liquidazione di compensi dovuti ad arbitri, consulenti tecnici e segretari: disciplina da osservare ai fini del trattamento delle relative istanze" e i "Criteri di liquidazione degli onorari e delle spese di consulenza tecnica".

virtuosa tesa a favorire una attenta gestione di questo profilo dell'istituto arbitrale, conformemente, del resto,

al criterio direttivo del contenimento dei costi del giudizio arbitrale sancito dalla legge 28 gennaio 2016, n. 11²⁰².

5. IL DEPOSITO DEI LODI E LA RISCOSSIONE DEL CONTRIBUTO

Nel corso del 2022 ha trovato, altresì, piena attuazione l'innovazione in punto di deposito dei lodi, disposta con il comma 13 dell'articolo 209 del d.lgs. n. 50/2016, il quale prevede la possibilità che il deposito medesimo venga effettuato in forma telematica, pratica ancora ignota ad altre Camere arbitrali, anche pubbliche e di rilevanti dimensioni.

Grazie al puntuale monitoraggio operato dalla Camera arbitrale, si è garantita l'osservanza dell'adempimento, a carico delle parti del giudizio arbitrale, del versamento entro 15 giorni dalla pronuncia del lodo, di una somma pari all'uno per mille del valore della controversia, così come disposto dall'articolo 209, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016.

In particolare, la costante azione di ricognizione dei crediti non riscossi, per mancata effettuazione del suddetto versamento, ha contribuito a garantire l'assolvimento dell'obbligo in questione, con positivi effetti sul buon andamento della funzione di amministrazione dell'arbitrato per i contratti pubblici e del principio di responsabilità in materia.

L'ammontare liquidato per i lodi depositati nell'anno è stato pari ad euro 58.960,16, di cui residua(va)no euro 17.303,24 da percepire, pari al 29% del totale, percentuale della quale è in corso l'iter nei confronti delle parti inadempienti.

6. GLI ACCORDI BONARI

La Camera arbitrale è anche titolare della funzione attingente alla formulazione di una lista di n. 5 esperti per la individuazione dell'esperto da nominare, dalle parti contrattuali, ai fini dell'espletamento della procedura di accordo bonario, per la risoluzione della controversia insorta, a seguito dell'iscrizione da parte dell'appaltatore di riserve nei documenti contabili, nonché, in caso di disaccordo tra le stesse, alla nomina diretta, con determinazione, in questo caso, del relativo compenso²⁰³.

Tale funzione è, peraltro, alternativa alla nomina diretta dell'esperto da parte del RUP interessato; ciò nonostante, si evidenzia un incremento generale della richiesta da parte dei RUP, impegnati nell'esecuzione dei contratti pubblici di appalto e di concessione, dell'esercizio da parte della Camera stessa di tale funzione, con n. 8 richieste nel 2021 (numero doppio rispetto a quello degli anni precedenti), n. 4 richieste nel 2022, tutte relative ad appalti di lavori.

Quanto alla fase di vera e propria individuazione dell'esperto, dei n. 4 esperti scelti all'interno delle rispettive

liste per l'espletamento della procedura di accordo bonario, n. 3 sono stati nominati per accordo delle parti e n. 1 dalla Camera arbitrale, a seguito di estrazione a sorte dalle liste predisposte.

La Camera arbitrale ha, altresì, provveduto alla determinazione del compenso dell'esperto nominato (euro 5.000), utilizzando come parametro di riferimento il dato della collocazione dell'importo economico delle riserve, per cui vi era controversia negli scaglionamenti di valore della controversie arbitrali previsti dal decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 31 gennaio 2018, ai fini della determinazione dei compensi dei rispettivi Collegi giudicanti, e nel caso di specie nella misura media di 13.500 euro.

Quanto alla tipologia professionale degli esperti con tali modalità individuati, si è trattato di n. 2 avvocati e di n. 2 ingegneri, questi ultimi iscritti nel numero di n. 1 nell'albo degli arbitri e nel numero di n. 1 nell'elenco dei periti, parimenti tenuti dalla Camera arbitrale (la Camera arbitrale ha infatti costantemente seguito per la for-

202 Si veda la legge 28 gennaio 2016, n. 11 contenente "Deleghe al Governo per l'attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture".

203 Si veda, sul punto, l'articolo 205, co. 5, del d.lgs. n. 50/2016 e il Comunicato n. 3 del 19 maggio 2016, come aggiornato con delibera ANAC del 18 luglio 2019, avente ad oggetto le «Modalità e criteri di identificazione degli "esperti" per le procedure di "accordo bonario"»

mulazione della lista, fatti salvi gli adeguamenti ritenuti necessari per le peculiarità delle fattispecie rappresentate, il criterio di indicare quattro tecnici e un avvocato, il cui nominativo era, per tutti, tratto dal suddetto albo ed elenco).

Quanto al valore dell'importo delle riserve iscritte nei documenti contabili, in valore percentuale al rispettivo importo contrattuale, i dati sono i seguenti:

- ▶ valore del contratto euro 2.574.257,99; valore riserve iscritte euro 827.694,45; valore riserve non inammissibili euro 178.054,14;
- ▶ valore del contratto euro 3.953.997,12; valore riserve iscritte euro 577.218,40; valore riserve non inammissibili euro 240.395,3;
- ▶ valore del contratto euro 3.753.658,69; valore riserve iscritte euro 602.025,46; valore riserve non inammissibili euro 187.682,94;
- ▶ valore del contratto euro 467.932,95; riserve iscritte e non inammissibili euro 157.628.

Tali dati, di valore molto vario, sono rilevanti, come noto, ai fini dell'esperibilità della procedura di accordo bonario, seppure nei limiti determinati dai commi 1 e 2 dell'articolo 205, del d.lgs. n. 50/2016, a seconda del momento di avvio della procedura (nell'anno 2022, n. 3 procedure sono state attivate nel corso dell'esecuzione e n. 1 prima dell'approvazione del certificato di collaudo).

Ferma restando, in ogni caso, l'imprescindibilità della valutazione di "ammissibilità" e di "non manifesta infondatezza delle riserve" iscritte, la Camera arbitrale ha prestato specifica attenzione alla sussistenza, nei singoli casi, dei limiti di legge, in quanto presupposti di legittimità per l'esercizio stesso della sua – pur limitata – funzione in materia.

Da qui le ripetute interlocuzioni con i RUP istanti che hanno palesato le specifiche perplessità di volta in volta presentatesi, talvolta secondo modalità di rimbalzo con le relazioni dei direttori dei lavori e talvolta solo mediante modalità indiretta.



Parte IV

L'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici

PAGINA BIANCA

10 LE FUNZIONI DI VIGILANZA DEL PRESIDENTE DI ANAC: L'ALTA SORVEGLIANZA SULLE GRANDI OPERE E LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE DELLE IMPRESE

Come noto, a partire dal 2014, attraverso il decreto-legge 24 giugno 2014, n.90 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l’efficienza degli uffici giudiziari”* convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, l’Autorità è stata al centro di significativi interventi legislativi che ne hanno aumentato le competenze ed esteso i margini di intervento.

In particolare, l’articolo 30, del citato decreto, istituiva l’Unità Operativa Speciale (UOS), attraverso la quale, il Presidente dell’Autorità avrebbe svolto i compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere dell’evento EXPO Milano 2015.

Alla luce della rilevante e positiva esperienza maturata nella gestione e nel controllo dei numerosi aspetti delicati legati alla realizzazione di grandi eventi, l’Autorità ha deciso di coinvolgere l’UOS nelle funzioni di vigilanza col-

laborativa, i cui poteri sono disciplinati dall’articolo 213, co. 3, lettera h) del d.lgs. n. 50/2016, mediante la stipula di diversi protocolli di vigilanza.

La UOS ha, quindi, assunto un ruolo di vero e proprio “presidio anticorruzione” rispetto all’espletamento di controlli preventivi nell’ambito delle procedure di appalto e di esecuzione dei contratti oggetto del protocollo di volta in volta siglato.

Si ricorda, inoltre, che l’articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 ha attribuito al Presidente dell’Autorità il compito di stabilire l’applicazione di una serie di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, specificamente individuate nell’articolo in parola, allo scopo di salvaguardare l’esecuzione dell’opera nel suo complesso se possibile con interventi che la riconducano entro confini di legalità fino ad arrivare a proposte di commissariamento nei casi di alterazioni di particolare rilevanza.

1. L'ALTA SORVEGLIANZA DEL PRESIDENTE SULLE GRANDI OPERE

1.1 I dati di sintesi sull’attività svolta

Nel corso del 2022 è proseguita l’attività di alta sorveglianza del Presidente svolta attraverso l’Unità Operativa Speciale (UOS), in un quadro caratterizzato da alcune evoluzioni del contesto esterno.

Nel complesso, come si evince dalle tabelle che seguono, dalla costituzione avvenuta nel luglio 2014 a tutto il 2022, la UOS ha verificato un totale di n. 1.297 procedure, di cui n. 970 relative a protocolli attivi o scaduti ma con fasi di procedure ancora in corso di verifica alla data del 31 dicembre 2022 e n. 327 a protocolli conclusi, per complessivi n. 4.122 pareri preventivi rilasciati.

In media, su base annua, si tratta, rispettivamente, di n. 152 procedure esaminate e n. 484 pareri rilasciati.

Come si esaminerà in modo dettagliato nel seguito, il 2022 è stato caratterizzato, oltre che per l’esame di un totale di n. 163 procedure e all’emissione di n. 689 pareri - valori superiori alle medie storiche - per il significativo

impegno dell’Autorità nella realizzazione di importanti iniziative di semplificazione e di supporto ai soggetti attuatori impegnati, in particolare, negli interventi di ricostruzione pubblica post sisma nell’Italia centrale.

La gran parte dei pareri adottati nel 2022 è stato formulato con rilievi, per lo più accolti dalle stazioni appaltanti, contenenti, in vari casi, profili di legittimità, in altri, questioni di opportunità, la segnalazione di errori formali e discrasie varie negli atti di gara, che si è in larga parte raccomandato di correggere in autonomia, così da accelerare l’iter di conclusione delle procedure.

Nel 2022 non sono stati comunicati casi di contenzioso. Dall’analisi condotta, sono emersi n. 14 casi sul totale di n. 1.297 procedure complessivamente esaminate dal 2014 al 2022, di cui per n. 10 è noto che l’esito è stato a favorevole alla stazione appaltante, per n. 2 sfavorevole, mentre per n. 2 non è noto. La maggior parte delle controversie ha riguardato profili non trattati dalla UOS nei propri pareri. È possibile, quindi, affermare che l’alta sorveglianza del Presidente ha avuto un effet-



to in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale, e anche laddove sono emerse controversie, in almeno il 70% dei casi queste si sono risolte positivamente per la stazione appaltante.

Ad ottobre 2022 è stato sottoscritto il protocollo per la manifestazione di Expo 2025 Osaka, che nel 2022 ha visto un atto sottoposto a verifica, cui si aggiunge un

report sulle procedure non soggette a controllo inviato con il nuovo anno.

Nel mese di febbraio 2023 è pervenuta la richiesta di vigilanza collaborativa, ex articolo 213 del d.lgs. n. 50/2016, da parte del Commissario all'emergenza e ricostruzione dell'Isola di Ischia, avanzata sulla scorta della positiva esperienza avuta per la ricostruzione post sisma Italia Centrale.

Tabella 10.1 | Riepilogo generale attività UOS 2014-2022

Ambito	Periodo		Procedure	Pareri emessi	Valore procedure
	Dal	Al			
Giubileo Roma 2015	08/09/2015	31/12/2022	92	303	€ 28.187.876,05
Bonifica Bagnoli	24/05/2016	31/12/2022	47	246	€ 452.128.867,06
Sisma Italia Centrale 2016-2017*	28/12/2016	31/12/2022	814	2.796	€ 1.139.016.939,50
Expo Dubai 2020	10/10/2018	31/12/2022	17	99	€ 51.474.676,79
Expo Osaka 2025	25/10/2022	31/12/2022	-	1	-
TOTALI			970	3.445	€ 1.670.808.359,40

Fonte: ANAC

1.2 Gli ambiti di maggiore rilevanza

1.2.1 La ricostruzione post-sisma dell'Italia Centrale

Un ambito che impegna considerevolmente l'attività di alta sorveglianza del Presidente da diversi anni è quello della ricostruzione pubblica post-sisma 2016 e 2017 del Centro Italia, che ha praticamente coperto la totalità delle nuove procedure esaminate nel corso del 2022 (159 su 163, 97,5%) e il 96% dei pareri emessi (641 su 689), con tempi medi di risposta di circa 5 giorni lavorativi.

Da segnalare che nel 2022, l'Autorità e la struttura commissariale hanno collaborato alla realizzazione di diverse iniziative di semplificazione e supporto dei soggetti attuatori impegnati nella ricostruzione, in particolare, elaborando bandi-tipo e metodi di autovalutazione degli atti di gara.

Sono stati redatti degli schemi-tipo per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e per i lavori da utilizzare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti, ormai divenuti i sistemi prevalenti di affidamento della ricostruzione, in forza anche delle semplificazioni normative introdotte dal legislatore negli ultimi anni e dell'impulso

dato dalle ordinanze speciali adottate ai sensi dell'articolo 11, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76²⁰⁴.

Per gli affidamenti diretti, la UOS ha rielaborato e messo a disposizione dei soggetti attuatori la propria *check list* di controllo per consentire l'autovalutazione degli atti, con il supporto e il coinvolgimento degli Uffici Speciali della Ricostruzione (USR). La *check list* ha lo scopo di guidare il soggetto attuatore a una più rapida e corretta compilazione della documentazione, così da innalzare ancor di più la qualità delle procedure e dei lavori, con riduzione ulteriore dei tempi affidamento, ma anche di verifica della UOS, peraltro già contenuti in pochi giorni. L'utilizzo della *check list* per gli affidamenti diretti rientra nell'ambito del procedimento di vigilanza collaborativa semplificato disciplinato dall'*Addendum* del 12 dicembre 2022 all'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 2 febbraio 2021, che semplifica la procedura di controllo e consente alla UOS, dal 1° gennaio 2023, di concentrare le proprie verifiche sui soggetti pubblici che intervengono nel procedimento di gara e sugli operatori economici.

204 Il decreto-legge del 16 luglio 2020, n. 76 recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale" è stato convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.



Gli strumenti elaborati, orientati al concreto supporto dei soggetti attuatori e a più efficaci e rapidi controlli, sono stati formalizzati dal Commissario straordinario con il decreto n. 547 del 12 dicembre 2022 recante "Approvazione di atti e procedure tipo, previamente condivisi con ANAC, relativi alle diverse fasi procedurali, per la semplificazione dello svolgimento delle funzioni della stazione appaltante nell'ambito della ricostruzione pubblica nei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016 e 2017" e pubblicati sul sito istituzionale di ANAC e del Commissario stesso.

Le rielaborazioni della *check list* UOS sono state riproposte anche nell'ambito del PNA 2023 quali strumenti utili per il controllo degli appalti da parte di organi interni all'amministrazione, oltreché come guida alla compilazione degli

atti da parte dei RUP e altre figure che intervengono nelle procedure di affidamento.

Inoltre, nel 2022 è stato elaborato il "Vademecum Ricostruzione" contenente le principali indicazioni inserite nei pareri resi quale ulteriore strumento di supporto per soggetti attuatori e stazioni appaltanti.

Guardando ai dati, dall'inizio della collaborazione fino al 31 dicembre 2022, la UOS ha verificato un totale di n. 814 diverse procedure di affidamento, quasi una per giorno lavorativo, per un valore complessivo di oltre 1,13 miliardi di euro, emanando circa n. 2.800 pareri (oltre 2 per giorno lavorativo).

Tabella 10.2 | Verifiche UOS 2014-2022 concluse

Ambito	Periodo		Procedure	Pareri emessi
	Dal	Al		
Expo Milano 2015	17/07/2014	31/12/2017	174	328
Reggio Calabria	09/11/2016	08/11/2018	2	4
Universiade	14/03/2018	31/12/2019	149	341
Sisma L'Aquila 2009	07/06/2018	31/12/2021	2	4
Ponte Genova	06/12/2018	19/03/2019	-	-
TOTALI			327	677

Fonte: ANAC

Tabella 10.3 | Verifiche UOS – Dati complessivi dal 2016 al 31 dicembre 2022

Ambito	Periodo		Procedure	Pareri emessi	Valore procedure
	Dal	Al			
Sisma 2016	28/12/2016	In corso	814	2.796	€ 1.139.016.939,50*

Fonte: ANAC

*Comprensivo dei pareri su Accordo Quadro del Programma Straordinario ricostruzione edifici scolastici.

Le attività sono state sviluppate con rigorosi controlli nell'ottica della fattiva collaborazione, essendo ampiamente condivisi i suoi macro obiettivi, evitando quindi inutili aggravii burocratici.

Tra gli effetti reali conseguiti vi è il processo di apprendimento e miglioramento dell'azione amministrativa da parte di soggetti attuatori e delle stazioni appaltanti e una significativa minore probabilità di sviluppo del contenzioso amministrativo o di criticità nella determinante fase di esecuzione. Il controllo preventivo ha fatto, comunque, emergere molteplici criticità. Al riguardo, complice il fatto che molte procedure hanno avuto importi relativamente contenuti (1,3 milioni di euro in media nel 2022) e sono state spesso espletate da stazioni appal-

tanti di piccole dimensioni, i problemi maggiormente ricorrenti sono stati i seguenti:

- ▶ scostamenti dal parere reso rispetto a rilevanti dubbi di legittimità circa le scelte procedurali adottate;
- ▶ scarsa attenzione ai profili riguardanti il conflitto di interessi, soprattutto in ordine alle dichiarazioni da rendersi parte dei pubblici funzionari;
- ▶ casi di operatori economici poco strutturati per attrezzature e mezzi ai fini dell'esecuzione dei lavori, anche in considerazione di numerosi altri appalti aggiudicati e cantieri in corso;



► la presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria per reati rientranti nelle clausole risolutive espresse contenute nel protocollo di vigilanza e di legalità o potenzialmente incidenti sull'integrità e affidabilità ai sensi dell'articolo 80, co.5, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, a fronte dei quali si sono riscontrate carenze istruttorie e la tendenza a confermare l'aggiudicazione, pur in presenza, in taluni casi, di elementi rilevanti carico di figure apicali delle imprese aggiudicatarie.

Sono noti alla UOS solo n. 10 casi di contenzioso sul totale delle n. 814 procedure (uno ogni 81 procedure) complessivamente esaminate fino al 31 dicembre 2022. Di questi contenziosi, per n. 9 è noto l'esito (in primo o secondo grado), con n. 7 casi favorevoli alla stazione appaltante e n. 2 sfavorevoli. La gran parte del contenzioso ha riguardato profili estranei agli aspetti trattati dalla UOS nei propri pareri. È possibile quindi affermare che l'alta sorveglianza del Presidente, effettuata avvalendosi dell'UOS, ha avuto un effetto in termini di tutela della regolarità delle procedure e di prevenzione del contenzioso giurisdizionale. Dei pochissimi contenziosi emersi, circa l'80% si è risolto positivamente per la stazione appaltante.

Relativamente all'intero anno 2022, la UOS ha verificato un totale di n.159 nuove procedure, per oltre 215 milioni di euro di importo a base di gara e un valore medio per singola procedura di circa 1.352.000 euro, adottando complessivi n. 641 pareri, senza registrare casi di contenzioso. Dei n. 641 pareri rilasciati, il 48% ha riguardato la Regione Marche, il 21% il Lazio, il 17% l'Abruzzo e il 14% l'Umbria.

Tabella 10.4 | Numero domande 2018-2022 per anno

Regione	Nuove procedure	Pareri emessi*	Valore Stimato Opere**
Abruzzo	23	107	€ 10.653.937,21
Lazio	35	132	€ 29.545.310,49
Marche	81	307	€ 136.268.105,57
Umbria	20	87	€ 38.621.446,00
Comm. Straordinario Ordin. Speciale	-	8	-
Totali	159	641	€ 215.088.799,27

Fonte: ANAC

* Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie e solleciti.

** Riferito al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate anno 2022.

Particolarmente intensa è stata l'attività dedicata alla verifica dei riscontri forniti dalle stazioni appaltanti, di n. 224 pareri, pari al 35% del totale dei pareri rilasciati, e degli atti di indizione delle procedure, che hanno assorbito circa il 21% dei pareri. Seguono le aggiudicazioni, che hanno riguardato oltre il 19% dei pareri resi, le vicende della fase esecutiva pari al 7%, gli affidamenti diretti comprensivi della verifica dell'aggiudicatario e gli atti di nomina delle commissioni giudicatrici, entrambi pari a circa 6%.

Tabella 10.5 | Pareri emessi anno 2022

Tema parere	Pareri emessi ¹
Aggiudicazioni	124
Atti di indizione procedure ²	138
Atti di indizione procedure e affidamenti ³	40
Commissioni	36
Revoche/Annullamenti/Risoluzioni/Sospensioni	11
Altri pareri (prosecuz./scorrim./transaz./segnalaz./altri vari)	10
Riscontri	224
Varianti/Estensioni/Subappalti	25
Report	33
Totali	641

Fonte: ANAC

¹ Esclusi comunicazioni varie e solleciti.

² Comprensivo delle verifiche sugli atti nuovi ed emendati.

³ Trattasi di atti inerenti affidamenti diretti che includono le verifiche sull'aggiudicatario

La tipologia di opera maggiormente sottoposta a verifica risulta avere a oggetto le infrastrutture, dissesti, urbanizzazione (n. 35 procedure, 22% del totale), seguono gli istituti scolastici ed educativi (n. 23 procedure, 14%), i beni culturali (n. 17 procedure, 11%), e le sedi comunali (n. 16 procedure, 10%).



Tabella 10.6 | Interventi verificati anno 2022

Tipo intervento	Nuove procedure	Pareri emessi ¹	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	11	66	€ 5.813.083,52
Altro	18	47	€ 25.728.837,73
Caseme	9	37	€ 14.053.279,24
Cimiteri	11	39	€ 4.541.474,06
Impianti sportivi	4	17	€ 3.897.373,63
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	35	105	€ 17.530.561,26
Luoghi di culto	5	24	€ 2.726.949,41
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	17	57	€ 13.635.885,17
Palazzi Comunali e Municipi	16	58	€ 11.202.830,51
Scuole	23	114	€ 84.888.101,37
Strutture sanitarie	10	36	€ 31.070.423,37
Report e Ordinanze Speciali	-	41	-
Totali	159	641	€ 215.088.799,27

Fonte: ANAC

¹ Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti.

Si conferma che una quota non trascurabile delle procedure sottoposte a controllo preventivo riguarda ancora i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, pari a n.66 procedure ossia il 41,5% del totale. Tuttavia, cresce l'affidamento dei lavori, che copre la quota relativamente maggiore pari a n.69 procedure che corrisponde al 43%

del totale, confermando così la tendenza, registrata nel primo semestre 2022, che vede il numero di procedure di lavori superare quello relativo ai servizi tecnici. Il ricorso all'appalto integrato risulta limitato, è stato infatti utilizzato per sole n. 9 procedure (ovvero il 6%) del totale.

Tabella 10.7 | Tipi di affidamento verificati anno 2022

Tipo affidamento	Nuove procedure	Pareri emessi ¹	Valore Stimato delle opere ²
Appalto integrato	9	36	€ 36.890.341,36
Appalto Misto	1	2	€ 45.000.000,00
Concorso di idee/Progettazione	3	3	€ 740.516,53
Lavori	69	249	€ 101.875.079,36
Servizi e forniture	11	24	€ 9.806.756,20
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	66	286	€ 20.776.105,82
Report e Ord. Speciali	-	41	-
Totali	159	641	€ 215.088.799,27

Fonte: ANAC

¹ Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti.² Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate anno 2022.

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stato affidato tramite procedura negoziata con o senza manifestazione di interesse (n. 69 procedure, 43% del totale), segue l'affidamento diretto (n. 55 procedure, 35% del totale), mentre le procedure aperte hanno interessato n. 33 appalti, pari al 21% del totale. Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente n.40, pari al 25% del totale, nella gran parte dei casi (75%), quindi, il criterio

prescelto è stato quello del minor prezzo. Il largo ricorso alle procedure non ordinarie (79% del totale, sommando procedure negoziate e affidamenti diretti) si spiega sia con il valore medio contenuto degli interventi sia con l'innalzamento delle soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate introdotto dai provvedimenti normativi degli ultimi anni e dalle ordinanze speciali in deroga adottate dal Commissario.



Tabella 10.8 | Verifiche sugli atti di gara anno 2022

Tipo procedura	Valore Stimato delle opere	Nuove Procedure	Tipo affidamento	Valore Stimato delle opere*
Altro	€ 49.400.000,00	2	Appalto misto	€ 45.000.000,00
			Servizi e Forniture	€ 4.400.000,00
Affidamento diretto	€ 17.745.586,45	55	Lavori	€ 10.739.931,43
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 6.058.003,45
			Servizi e Forniture	€ 947.651,57
Aperta - Minor prezzo	€ 15.827.258,30	7	Lavori	€ 11.248.297,25
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 489.723,08
			Servizi e Forniture	€ 4.089.237,97
Aperta – OEPV	€ 38.548.925,15	26	Concorso di idee/Prog.ne	€ 740.516,53
			Lavori	€ 29.024.944,14
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 8.557.103,95
			Servizi e Forniture	€ 226.360,53
Negoziata - Minor prezzo	€ 63.997.412,06	55	Appalto integrato	€ 14.674.954,98
			Lavori	€ 46.600.204,86
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 2.417.367,60
			Servizi e Forniture	€ 304.884,62
Negoziata – OEPV	€ 29.569.617,31	14	Appalto integrato	€ 21.745.589,06
			Lavori	€ 4.261.701,68
			Serv. tecnici arch. e ing.	€ 3.562.326,57
Totali		159		215.088.799,27

Fonte: ANAC

* Riferito ai al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate anno 2022.

1.2.2 Le verifiche sull'accordo quadro per la ricostruzione delle scuole

L'ordinanza speciale n. 31 del 312 dicembre 2021, ex articolo 11, co. 2, del decreto-legge n. 76/2020, recante «Programma Straordinario di Ricostruzione e definizione delle modalità di attuazione degli interventi finalizzati al recupero delle strutture scolastiche dei Comuni delle Regioni di Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria» ha disciplinato il programma straordinario di ricostruzione per un importo di circa 675 milioni di euro. Il programma punta all'accelerazione degli interventi attraverso accordi quadro territoriali e "prestazionali" (progettazione, verifica della progettazione, lavori e collaudo).

L'esame della procedura ha richiesto sin dall'inizio uno sforzo considerevole da parte dell'Autorità.

Nel complesso, alla data del 27 febbraio 2023, ANAC ha rilasciato un totale di n. 17 pareri di cui, n. 4 sulla bozza di ordinanza speciale e sugli atti di indizione della procedura, n. 4 sulla nomina della commissione giudicatrice, n. 9 sulle aggiudicazioni. L'ordinanza speciale e gli atti

della procedura sono stati esaminati nel 2021, mentre la nomina delle commissioni giudicatrici è stata effettuata nell'anno 2022 e, specificatamente, i provvedimenti di aggiudicazione tra il mese di ottobre 2022 e il mese di febbraio 2023. Particolarmente intensa è stata l'attività di controllo degli aggiudicatari, che, tenuto conto dell'elevato numero di operatori e soggetti da verificare, si è concentrata sugli aspetti per cui l'Autorità è in possesso di informazioni utili ad uno *screening* delle possibili situazioni di rischio. Nel complesso, sono stati verificati n. 136 operatori economici diversi, di cui n. 57 per il *sub* lotto relativo ai servizi di progettazione, n.12 per il *sub* lotto relativo alla verifica dei servizi di progettazione, n. 13 per il *sub* lotto riguardante i servizi di collaudo e n. 54 per il *sub* lotto dei lavori. Sono state verificate n. 561 diverse persone fisiche tra soggetti pubblici intervenuti nella procedura (es. RUP e commissari di gara, ecc.) e figure appartenenti alla *governance* degli operatori economici aggiudicatari rilevanti ai fini della verifica dell'assenza di cause ostative, contenute nell'articolo 80 del d.lgs. n. 50/2016, e nelle clausole risolutive espresse previste dal protocollo di legalità e dall'accordo di alta sorveglianza. I controlli hanno dato luogo a circa n.3.400 visure.



1.3 La manifestazione fieristica di Expo Dubai 2020

Nel 2022 è proseguita la vigilanza collaborativa, ai sensi dell'articolo 213 del d.lgs. n. 50/2016, sull'Evento Expo Dubai 2020. Dopo il rinvio a causa della pandemia, la manifestazione ha avuto inizio il 1° ottobre 2021 e si è conclusa il 31 marzo 2022. Nel 2022 sono stati emessi

n. 6 pareri riguardanti transazioni e varianti sul padiglione Italia e sul servizio di *project management*. Dall'inizio della collaborazione, l'Autorità ha esaminato n. 17 diverse procedure per un valore a base di gara di oltre 50 milioni di euro, emettendo n. 99 pareri con tempi medi di circa 6 giorni. Il contenzioso è stato praticamente assente, con soli n. 3 casi, tutti risolti in favore della gestione commissariale.

Tabella 10.9 | Expo Dubai – Verifiche anno 2022

Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi*				Valore Stimato
		Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Concorso di progettazione Padiglione Italia	Varianti	1	1	-	-	-
Lavori Padiglione Italia	transazione	2	1	1	-	-
Project management	Varianti	3	2	1	-	-
Totali		6	4	2	-	-
<i>Tempi medi di rilascio pareri*</i>		<i>gg. 6,16</i>				

Fonte: ANAC

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui report delle procedure non soggette a controllo preventivo.

* Calcolati dalla data di ricezione della richiesta alla data di rilascio, esclusi sabato, domenica e festivi.

Tabella 10.10 | Expo Dubai - dal 10 ottobre 2018 al 31 dicembre 2022

N.	Procedure verificate	Pareri emessi ¹	Valore Stimato
1	Concorso di progettazione Padiglione Italia	12	€ 3.806.600,00
2	Partner tecnici	11	€ 1.823.277,60
3	Verifica progetto Padiglione Italia	3	€ 213.560,72
4	Concorso idee anfiteatro	5	€ 80.000,00
5	Servizi somministrazione di personale	6	€ 1.460.007,60
6	Servizi palinsesto Expo	4	€ 140.000,00
7	Lavori Padiglione Italia	12	€ 26.140.900,00
8	Servizio produzione eventi	2	€ 140.000,00
9	Project management	12	€ 445.500,00
10	Media relation	2	€ 120.000,00
11	Servizio marketing	1	€ 120.000,00
12	Servizi legali	8	€ 114.000,00
13	<i>Operation & event management</i>	11	€ 4.838.816,00
14	Servizi di ristorazione	2	€ 6.375.544,42
15	Video e installazioni audiovisive	4	€ 2.000.000,00
16	<i>Partnership</i> tecnica realizzazione Padiglione Italia	1	€ 250.000,00
17	<i>Addendum</i> Piattaforma Interoperabilità	3	€ 3.406.470,45
Totali		99	€ 51.474.676,79

Fonte: ANAC

¹ Comprensivo dei pareri rilasciati sulle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi report.

1.4 La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio

L'attività di vigilanza collaborativa svolta ai sensi dell'articolo 213 del d.lgs. n. 50/2016 ha visto, nel 2022, la verifica di n. 12 diversi affidamenti, dei quali n. 4 da riferirsi a nuove procedure. Dei complessivi n. 31 pareri emessi, n. 19 pareri sono stati oggetto di rilievi che nella maggior parte dei casi sono stati recepiti o adeguatamente controdedotti dal soggetto attuatore Invitalia S.p.A.. In merito alla fase della procedura, n.15 pareri hanno riguardato l'aggiudicazione, n. 8 hanno riguardato gli atti di gara, n. 5 le varianti e n. 1 la commissione. I tempi medi di rilascio dei pareri si sono assestati a meno di 5 giorni, a fronte dei 7 previsti dal protocollo di vigilanza.



Tabella 10.11 | Bonifica Bagnoli-Coroglio verifiche anno 2022

N.	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi*				Valore Stimato
			Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Accordo Quadro Servizi tecnici di supporto alla progettazione	Aggiudicazione	2	-	2	-	-
2	Bonifica area ex Eternit	Variante	1	-	1	-	-
3	Concorso idee paesaggio	Aggiudicazione	1	-	-	1	-
		prosiegua, scorrimento, transazione	1	-	-	1	-
		Variante	2	1	1	-	-
4	Monitoraggio ambientale area ex Eternit	Variante	1	1	-	-	-
5	Progetto bonifica arenili nord sud	Aggiudicazione	4	1	-	3	-
6	Servizi Verifica Progettazione 5 Lotti	Aggiudicazione	2	-	-	2	-
7	Lavori sicurezza falda	Aggiudicazione	1	1	-	-	-
		revoca, annullamento, risoluzione, sospensione	1	1	-	-	-
8	Accordo Quadro indagini	Aggiudicazione	3	2	-	1	-
9	*Appalto integrato Bonifica Parco dello sport	atti di gara	2	-	1	1	€ 14.935.402,13
10	*Appalto integrato Bonifica del lotto I Fondiarie	atti di gara	2	-	1	1	€ 58.795.788,78
		Commissione	1	-	1	-	
11	* Servizi Manutenzione immobile via Coroglio	atti di gara	2	1	1	-	€ 138.032,15
		Aggiudicazione	2	1	-	1	-
		Variante	1	-	1	-	-
12	*Appalto integrato Bonifica sedime delle infrastrutture e realizzazione infrastrutture	Atti di gara	2	-	1	1	282.348.490,18
Totali			31	9	10	12	€ 356.217.713,24
Tempi medi di rilascio pareri**			gg. 4,70				

Fonte: ANAC

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui report delle procedure non soggette a controllo preventivo (n. 4).

+ Procedura avviata nel II semestre 2022.

** Calcolati dalla data di ricezione della richiesta alla data di rilascio, esclusi sabato, domenica e festivi.

Relativamente ai dati complessivi, sono state esaminate n. 47 diverse procedure di affidamento, per oltre 450 milioni di euro di valore a base di gara, ed emessi n. 246 pa-

rerì. Il contenzioso è stato praticamente assente, con soli n. 2 casi, entrambi risolti in favore del soggetto attuatore.

Tabella 10.12 | Bonifica Bagnoli-Coroglio dal 10/10/2018 al 31/12/2022

N.	Procedure verificate	Pareri emessi*	Valore Stimato
1	Realizzazione piano di caratterizzazione	6	€ 976.608,55
2	Manutenzione arenile nord	7	€ 723.832,35
3	Messa in sicurezza Area di Colmata	7	€ 103.076,96
4	Convenzione con ARPAC	2	-
5	Accordo Quadro Servizi tecnici di supporto alla progettazione	16	€ 800.000,00
6	Bonifica area ex Eternit	9	€ 142.387,83
7	Test pilota per intervento di biophytoremediation	1	€ 111.681,08
8	Progettazione messa in sicurezza falda	7	€ 57.496,15
9	Analisi rischio sanitario-ambientale sito	6	€ 135.000,00
10	Analisi di laboratorio indagini e sondaggi	6	€ 1.645.894,68
11	Protezione aree cavalcavia	2	€ 163.755,05
12	Validazione caratterizzazione SIN	2	263.392,08
13	Convenzione stazione zoologica Dohrn	-	-
14	Progettazione interventi bonifica	10	€ 19.020.056,86
15	Valutazione stato cavalcavia SMA	4	€ 44.964,29
16	Test pilota tecnologie bonifica	6	€ 1.976.673,07
17	Videosorveglianza sito	3	€ 4.588.153,30
18	Messa in sicurezza area ex Morgan	5	€ 2.274.913,22
19	Manutenzione area Pinetina	5	€ 120.614,61
20	Advisory immobiliare	2	€ 190.000,00
21	Supporto caratterizzazione area marino-costiera	1	€ 36.720,00
22	Advisory espropri	2	€ 115.000,00
23	Servizi protezione e controlli SIN	8	€ 3.553.881,54
24	Servizi advisory immobiliare ed espropri	5	€ 285.000,00
25	Fornitura elettrica Porta del Parco	4	€ 113.250,00
26	Pulizia Porta del Parco	6	€ 152.412,72
27	Concessione Porta del Parco	2	-
28	Completamento bonifica area ex eternit	10	€ 19.987.569,46
29	Concorso idee paesaggio	15	€ 4.325.000,00
30	Forniture software-hardware Porta del Parco	4	€ 46.805,00
31	Monitoraggio ambientale area ex Eternit	7	219.224,25
32	Accordo By-pass	3	€ 59.864,02
33	Prog. infrastrutture-servizi	8	€ 3.933.246,26
34	Manutenzione Imp. Porta del Parco	6	€ 982.902,38
35	Servizi di verifica Progetto bonifica Lotto Fondiarie	7	€ 484.700,08
36	Prog. copertura Porta del Parco	6	€ 140.090,32
37	Fornitura Laser scanner	3	€ 51.819,04
38	Accordo Quadro manutenzione Aree Perimetrali	3	€ 1.662.999,89
39	Progetto bonifica arenili nord sud	8	€ 15.706.529,34
40	Servizi Verifica Progettazione 5 Lotti	7	€ 6.077.387,34
41	Lavori sicurezza falda	6	€ 1.797.544,67
42	Accordo Quadro indagini	5	€ 2.741.707,43
43	Servizi Bio-Phytoremediation	2	€ 99.000,00
44	Appalto integrato Bonifica Parco dello sport	2	€ 14.935.402,13
45	Appalto integrato Bonifica del lotto I Fondiarie	3	€ 58.795.788,78
46	Servizi Manutenzione immobile via Coroglio	5	€ 138.032,15
47	Appalto integrato Bonifica sedime delle infrastrutture e realizzazione infrastrutture	2	€ 282.348.490,18
Totali		246	€ 452.128.867,06

Fonte: ANAC

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi report.



2. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE DELLE IMPRESE

2.1 Le misure straordinarie sui contratti pubblici: gli orientamenti di ANAC

Nel corso dell'anno 2022, in continuità con il *modus operandi* tracciato negli anni precedenti, l'Autorità ha adottato un approccio orientato alla diversificazione degli strumenti di prevenzione, volto, da un lato, a non gravare più del necessario sugli operatori economici e, dall'altro, a rafforzare l'attività di vigilanza sulla stazione appaltante.

Tale approccio ha interessato, in particolare, quelle fattispecie in cui le vicende corruttive o comunque anomale nell'affidamento e/o nell'esecuzione di contratti pubblici hanno coinvolto una moltitudine di operatori economici, per lo più a conduzione familiare e privi di un'articolata struttura organizzativa, e che, in alcuni casi, sono state rese possibili grazie al concorso di pubblici ufficiali che hanno compromesso la funzione pubblica, a vantaggio di interessi privati.

Nei casi esaminati, considerato che le misure straordinarie sui contratti pubblici colpiscono il solo operatore economico, si è ritenuto opportuno attivare anche delle attività di vigilanza sull'operato delle stazioni appaltanti, con l'intento di agire contemporaneamente sia nei confronti dell'operatore economico, proponendo la misura ritenuta più adeguata, sia nei confronti della stazione appaltante, segnalando a quest'ultima tutte le anomalie riscontrate, per sollecitarne il superamento.

Nelle ipotesi, diverse da quelle appena ricordate, in cui la stazione appaltante nel corso dell'esecuzione del contratto ha appreso che l'appaltatore è stato raggiunto da una misura cautelare o è stato rinviato a giudizio per taluno dei delitti di matrice, *lato sensu*, corruttiva e pregiudizievole per la libera concorrenza, previsti dal codice penale, l'Autorità è stata chiamata a valutare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di proposta di cui all'articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, in attuazione dei protocolli di legalità inseriti nei singoli contratti di appalto.

In tale sede, si è ritenuto opportuno ribadire che la natura straordinaria delle misure di cui al citato articolo 32 ne impone l'applicazione soltanto al ricorrere dei presupposti previsti dal legislatore, il quale ha inteso supplire, attraverso l'adozione delle stesse, non a qualsiasi carenza dell'esecuzione del contratto, ma esclusivamente a quelle situazioni che vedono compromessa l'integrità e l'affidabilità dell'aggiudicatario.

Conseguentemente è stata riscontrata l'assenza dei predetti presupposti con riferimento a una fattispecie segnalata dal Comune di Padova, che ha manifestato la volontà di avvalersi della clausola risolutiva contenuta nel protocollo di legalità accettato dall'appaltatore e inserita nello specifico contratto di appalto sottoscritto da quest'ultimo, previa valutazione dell'Autorità sul possibile ricorso alle misure straordinarie. Nel caso di specie l'esame degli atti penali e, in particolare, della consulenza tecnica richiesta dal giudice dell'udienza preliminare, così come riportata nell'ordinanza di custodia cautelare emessa da quest'ultimo, ha fatto emergere l'insufficienza dei requisiti di capacità tecnica in capo all'appaltatore, circostanza, poi, ribadita anche dalla stazione appaltante nel corso di apposita audizione dinanzi agli uffici dell'Autorità. A fronte di tale incapacità esecutiva si è ritenuto di non poter attivare l'istituto delle misure previste dall'articolo 32 del citato decreto-legge n. 90/2014, residuando in tal modo il potere della stazione appaltante di risolvere il contratto.

Nell'ambito della consueta collaborazione con le Prefetture, l'Autorità ha poi ribadito che la misura della straordinaria gestione costituisce di per sé un rimedio eccezionale e temporaneo; pertanto, eventuali proroghe della stessa possono essere consentite solo nel caso in cui sia riscontrata la permanenza in concreto dei presupposti tassativamente indicati dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, idonei a giustificare l'adozione del commissariamento e non, invece, laddove l'eventuale proroga della misura discenda dalla mera necessità di consentire lo svolgimento di operazioni gestionali, seppur complesse, dell'impresa interdetta.

2.2 L'approccio collaborativo al *self cleaning*: verso un modello di vigilanza partecipata

Nel corso del 2022, in piena continuità con l'approccio improntato a un maggior dialogo con le imprese, è stato ulteriormente potenziato il ricorso allo strumento dell'audizione nell'ambito del procedimento preordinato all'attivazione del potere di proposta.

Tale istituto, già consolidato nell'ambito dei procedimenti di vigilanza dell'Autorità, consente di valorizzare il contraddittorio, non soltanto per quanto riguarda l'attività di analisi degli elementi della misura, in vista della qualificazione del fatto, ma anche e soprattutto per quanto concerne le misure di ravvedimento adottate dall'operatore economico, le quali presentano sovente una elevata complessità tecnica e richiedono un'adeguata illustrazione.

Esso si è mostrato, in tal senso, uno strumento procedimentale flessibile che consente anche di avviare – in via alternativa e a beneficio dell'operatore economico – una vigilanza collaborativa su base "spontanea", preordinata ad ottenere la medesima efficacia preventiva delle misure straordinarie.

Nella prospettiva da ultimo tratteggiata, questo modello di vigilanza partecipata – che trova la sua regolamentazione in uno strumento pattizio – contempera una serie di azioni di *self cleaning* che, per un verso, valorizzano il modello di organizzazione e gestione di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231²⁰⁵, dall'altro, ne promuovono l'effettiva attuazione e applicazione, sotto il controllo dell'Autorità, al fine di evitare che le misure organizzative programmate e consolidate nel modello restino sulla carta.

Pertanto, l'audizione diviene un momento di effettiva opportunità per procedere all'analisi delle misure che l'operatore economico ha intrapreso in termini di *self cleaning* e riorganizzazione aziendale, sia attraverso la rimozione dei soggetti coinvolti nel reato e la dissociazione dalle condotte penalmente rilevanti, sia mediante l'adozione di modelli di organizzazione e gestione e, nel contempo, si individuano le direttrici di un serio percorso di ravvedimento dell'impresa, unitamente agli strumenti di verifica della effettività ed efficacia delle azioni intraprese.

Attraverso questo approccio, soprattutto nelle fattispecie connotate da minore gravità, si è trovato un punto di equilibrio tra le esigenze di prevenzione delle derive corruttive negli appalti pubblici e l'interesse a favorire, quanto più possibile, la continuità aziendale, in ossequio a un principio di progressività della misura preventiva, che va tarata sull'effettiva compromissione dell'impresa.

Inoltre, tale istituto si pone in piena linea di continuità con la volontà del legislatore di costruire un sistema capace di offrire soluzioni diversificate di vigilanza e di controllo delle attività economiche, al fine di porre l'azienda al riparo da ulteriori fatti criminosi, salvaguardandone nel contempo il valore.

In tal senso, il filone di salvaguardia della continuità aziendale attraverso l'introduzione del controllo giudiziario sembra aver ispirato anche la nuova "prevenzione collaborativa", recentemente introdotta nel Codice antimafia, che consente il salvataggio delle imprese esposte alle infiltrazioni mafiose, promuovendo la bonifica aziendale

in una fase precedente all'emissione dei provvedimenti interdittivi, proprio valorizzando strumenti quali il contraddittorio cartolare e l'audizione dell'interessato.

Nondimeno, questa vigilanza partecipata va nella direzione auspicata dallo stesso Consiglio di Stato, il quale aveva già evidenziato l'opportunità di valorizzare apposite misure di *self cleaning*, che il legislatore avrebbe potuto introdurre già in sede procedimentale con un'apposita rivisitazione delle misure straordinarie – previste, ad esempio, dall'articolo 32, co. 10, del decreto-legge n. 90 del 2014 – da ammettersi «prima e al fine di evitare che si adottino la misura più incisiva dell'informazione antimafia» (Cfr. Consiglio di Stato, sez. III, n. 4979/2020).

D'altro canto, la verifica e la valorizzazione delle azioni di ravvedimento operoso si ritrovano anche nella previsione dell'articolo 96 del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, che rispetto alla previgente disposizione (articolo 80, comma 7 del d.lgs. n.50/2016), ha ampliato la disciplina del c.d. *self cleaning*, realizzando un maggior coordinamento e armonizzazione della normativa nazionale con quella europea.

Nell'ottica, dunque, di promuovere un sistema virtuoso e di diffondere l'adozione e la concreta attuazione dei modelli di organizzazione e gestione, è stata avviata un'interlocuzione con Confindustria, che ha maturato una significativa esperienza in materia e ha estrapolato dalle prassi aziendali, le «*Linee Guida per la costruzione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo*».

2.3 La disciplina del procedimento finalizzato all'esercizio del potere di proposta

L'iter applicativo delle misure straordinarie di prevenzione della corruzione presenta indubbe peculiarità sotto il profilo procedurale: richiede, infatti, l'attivazione di un procedimento di tipo complesso e a formazione progressiva, in cui la fase introduttiva/di impulso e la fase conclusiva/decisoria afferiscono alla competenza di due diversi soggetti pubblici. La fase dell'iniziativa e della proposta è, infatti, rimessa alla valutazione autonoma ed esclusiva del Presidente dell'Autorità, mentre la successiva fase relativa all'adozione del provvedimento finale – che dispone in concreto la misura straordinaria – è demandata al Prefetto competente in relazione al luogo in cui ha sede la stazione appaltante.

205 Come noto il decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 reca la "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300."



A seguito delle modifiche introdotte dalla legge 9 novembre 2021 n. 156²⁰⁶, di conversione del decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, con le quali è stato ampliato lo spettro delle misure che il Presidente dell'Autorità può proporre al Prefetto competente, si è reso opportuno rivedere le «Linee Guida per la regolamentazione del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'ANAC di applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio, ai sensi dell'art. 32 del decreto-legge n. 90/2014» adottate in data 11 aprile 2019, che disciplinano il segmento procedimentale dinanzi all'Autorità. Ciò anche in ragione del nuovo assetto organizzativo delineato a luglio del 2021, che ha visto la creazione di un apposito ufficio per lo svolgimento dell'attività istruttoria, finalizzata a supportare il Presidente nell'esercizio del potere di proposta di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014.

Conseguentemente, è stato adottato il documento denominato «Disposizioni per la disciplina del procedimento preordinato alla proposta del Presidente dell'ANAC di adozione delle misure straordinarie ai sensi dell'articolo 32 del d.l. n. 90/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114/2014, e s.m.i.», in vigore dal 20 settembre 2022, che sostituisce le precedenti Linee guida, tendo conto e valorizzando le coordinate mutate dalla prassi e dagli orientamenti interpretativi espressi finora.

Sotto tale profilo, si osserva che la prassi costantemente seguita dall'Autorità - di valutare l'esistenza dei presupposti per l'avvio del procedimento di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 s.m.i., in un'ottica garantistica, a seguito di una pronuncia del giudice penale (es. ordinanza che dispone misure cautelari personali e/o reali; decreto di rinvio a giudizio) e non sulla scorta della mera iscrizione nel registro delle persone indagate dei componenti degli organi societari o, comunque, dei soggetti indicati dal predetto articolo - trova ora conferma nel dettato legislativo e più precisamente nell'art. 335-bis c.p.p., relativo ai «Limiti all'efficacia dell'iscrizione ai fini civili e amministrativi».

Tale disposizione, introdotta dall'articolo 15, co. 1, lettera b), del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150²⁰⁷ -nella logica di neutralizzare gli effetti extra-penali di alcuni provvedimenti giudiziari e di ridurre i tempi di definizione dei procedimenti penali, prevede che la mera iscrizione nel registro degli indagati «non può, da sola, determinare effetti pregiudizievoli di natura civile o amministrativa per la persona alla quale il reato è attribuito».

Nell'ottica di incrementare la partecipazione degli operatori economici nella fase procedimentale, il ricorso all'audizione è stato previsto non soltanto su richiesta di parte, ma anche d'ufficio. Al fine di garantire la massima trasparenza all'operato dell'Autorità è stato, infine, ampliato il novero degli atti pubblicati sul sito web istituzionale della stessa, includendo sia le proposte formulate dal Presidente al Prefetto competente, sia gli atti di archiviazione adottati a seguito dell'avvio del procedimento.

206 Si tratta della legge di conversione al decreto-legge n. 121/2021 recante «Disposizioni urgenti in materia di investimenti e sicurezza delle infrastrutture, dei trasporti e della circolazione stradale, per la funzionalità del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, del Consiglio superiore dei lavori pubblici e dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie e delle infrastrutture stradali e autostradali».

207 Il decreto legislativo n. 150/2022 è attuativo della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari» - c.d. «Riforma Cartabia».

11 LA VIGILANZA COLLABORATIVA, LA VIGILANZA SPECIALE, LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

1. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

1.1 Il nuovo Regolamento sull'attività di vigilanza collaborativa

Nel corso nel 2022, è proseguito l'impegno dell'Autorità sul fronte del supporto e dell'indirizzo preventivo alle stazioni appaltanti che hanno richiesto la sottoscrizione di un Protocollo di vigilanza collaborativa, ai sensi dell'articolo 213, co.3, lettera h) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".

Infatti, su istanza delle stazioni appaltanti, previa sottoscrizione di un apposito accordo, ANAC verifica preventivamente le bozze degli atti di gara, per segnalare la presenza di eventuali illegittimità, oppure per suggerire l'aggiunta di clausole per l'efficace prevenzione dei fenomeni corruttivi.

Nel 2022 è stata data attuazione anche alle nuove disposizioni regolamentari, di cui alla delibera ANAC n. 160/2022 «Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici», con la quale sono state disciplinate più puntualmente le modalità di svolgimento dell'istituto.

Come evidenziato, nella scheda illustrativa di accompagnamento al testo, pur confermando per i profili procedurali l'impianto generale precedente, il provvedimento ha introdotto degli emendamenti diretti a migliorarne ed ampliarne l'ambito applicativo, oltre a tener conto di modifiche organizzative interne e le necessarie correzioni formali.

Tra gli aspetti di maggior impatto, si deve segnalare che la nuova disciplina contiene un espresso riferimento alla possibilità - verificatasi in molti casi - che l'Autorità possa estendere il proprio supporto alla stazione appaltante, che ne faccia richiesta, alla fase di esecuzione del contratto; ciò, al fine di ampliare il campo dell'ausilio reso, anche rispetto a quanto testualmente indicato dal citato articolo 213, co. 3, lettera h), che si riferisce solo al supporto per l'attività di preparazione e gestione della gara.

Infatti, sempre più spesso il supporto di ANAC è stato richiesto per dirimere complesse questioni, sorte nel corso

dell'esecuzione degli appalti, anche riguardanti la possibilità di ricorrere a varianti e revisione prezzi, al fine di ricondurre ad equilibrio il contratto e far fronte all'aumento dei costi delle materie prime, correlato ai noti eventi susseguitisi negli ultimi anni.

Si tratta di tematiche di particolare attualità e di grande attenzione anche per il legislatore, che, infatti, ha ritenuto di avallare la descritta estensione prevista da ANAC nel proprio regolamento, consolidandola nel nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

Infatti, nel quadro della riconsiderazione complessiva del ruolo di ANAC, si è ritenuto di rafforzare proprio le funzioni di vigilanza collaborativa, estendendone lo svolgimento, oltre che alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di aggiudicazione, già previste dal d.lgs. n. 50 del 2016, anche alla fase dell'esecuzione del contratto.

Anche il legislatore, dunque, ha mostrato piena fiducia nell'istituto attraverso cui, sin dal 2015, ANAC riesce a promuovere legalità e *best practices* tra le amministrazioni affiancando, in particolare, grandi stazioni appaltanti impegnate in procedure di aggiudicazione di rilevante impatto economico.

1.2 L'attività svolta nel 2022

Nell'anno 2022, sono stati sottoscritti n.11 nuovi protocolli di vigilanza collaborativa con ogni tipologia di stazione appaltante, sia di rilevanza nazionale, che locale.

Le nuove procedure di aggiudicazione esaminate dall'Autorità sono state n. 23, di cui n. 5 oggetto di protocolli stipulati in anni precedenti; tra queste ultime, n. 4 nuove procedure sono state sottoposte alla verifica preventiva dell'Autorità, ai sensi del protocollo sottoscritto nel 2016 per il monitoraggio e la vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza conseguenti al sisma che, il 24 agosto 2016, ha colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.



Infatti, la durata del predetto protocollo è correlata allo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 225/1992²⁰⁸.

Inoltre, si segnala il protocollo di vigilanza collaborativa che l'Autorità ha concluso con l'Agenzia del Demanio, in forza del quale è stato fornito supporto alla direzione centrale nella predisposizione della documentazione di gara utilizzata dalle diverse direzioni regionali per stipulare accordi quadro per lavori di manutenzione, ordinaria e straordinaria, sugli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato, a carico dell'Agenzia del Demanio mediante il sistema del manutentore per gli anni che vanno dal 2022 al 2025. Una volta perfezionata la documentazione di gara, l'Autorità ha poi seguito le procedure di gara bandite da due direzioni regionali dell'Agenzia del Demanio, individuate dalla direzione centrale, volte alla stipula di complessivi n. 9 accordi quadro.

A ciò si aggiunga che è sempre più frequente, la richiesta di pareri relativi alla fase di esecuzione di procedure di affidamento già oggetto di vigilanza collaborativa.

In particolare, in un caso di appalto di lavori, l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi in riferimento all'incidenza della crisi pandemica e della guerra in Ucraina sull'equilibrio negoziale e se ciò possa legittimare una variazione dei prezzi contrattuali in favore dell'appaltatore, al di fuori delle ipotesi eccezionali espressamente introdotte dal legislatore al fine di far fronte ai suddetti eventi straordinari. L'Autorità ha escluso tale possibilità, richiamandosi al parere ANAC n. 20/2022 del 6 settembre 2022, reso sul tema della revisione dei prezzi negli appalti di servizi e forniture in corso di esecuzione, secondo cui la revisione è ammissibile esclusivamente nelle eccezionali ipotesi ammesse dalla legge o dal contratto.

A questa attività occorre aggiungere quella riferita ad ulteriori n. 28 procedure di aggiudicazione, per le quali il supporto alle stazioni appaltanti è proseguito, in quanto avviato in anni precedenti, sia per il completamento della gara, che per questioni emerse in fase di esecuzione contrattuale.

Complessivamente, i pareri e /o le osservazioni rilasciati nel 2022 sono stati n.177.

1.2.1 L'ausilio ai Commissari straordinari per la realizzazione delle opere prioritarie di cui al decreto-legge "Sblocca cantieri"

Nell'ambito dei protocolli di vigilanza collaborativa assume particolare rilevanza il protocollo quadro sottoscritto con l'allora Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (oggi Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) che riguarda la realizzazione delle n. 102 opere prioritarie, per le quali è stata disposta la nomina di n. 49 Commissari straordinari dotati di ampi poteri in deroga, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019²⁰⁹.

Tali protocolli hanno la caratteristica di essere aperti alla successiva adesione dei Commissari che intendono rivolgersi ad ANAC per avere un supporto nelle attività necessarie alla realizzazione degli interventi affidati loro.

Sono stati n. 6 i Commissari che, nei primi mesi successivi alla sottoscrizione del protocollo, hanno accolto l'invito, formulato loro anche dal Ministero, di rivolgersi ad ANAC per un supporto. Trattandosi di infrastrutture complesse (che, secondo le disposizioni normative, risultano caratterizzate da "un elevato grado di complessità progettuale, da una particolare difficoltà esecutiva o attuativa, da complessità delle procedure tecnico - amministrative ovvero che comportano un rilevante impatto sul tessuto socio - economico a livello nazionale, regionale o locale"), in alcuni casi il singolo Commissario ha sottoposto ad ANAC più di una procedura di aggiudicazione.

Pur tenendo conto che il periodo di osservazione è stato breve e che i protocolli non sono stati sottoscritti dalla generalità dei Commissari, si è riscontrata, quale tendenza prevalente, quella di non avvalersi degli ampi poteri in deroga alla normativa sugli appalti che l'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019 riconosce loro, ma di conformarsi alla disciplina codicistica ed alle numerose semplificazioni che la stessa già prevede. Anche la possibilità riconosciuta ai Commissari di espletare direttamente funzioni di stazione appaltante è risultata meno opzionata di quella alternativa; infatti, nella maggior parte dei casi, le procedure di aggiudicazione sono state gestite dalle amministrazioni di riferimento - che, pertanto, si sono occupate di trasmettere all'Autorità la documentazione di gara, come previsto dal protocollo; in questi casi, i primi non hanno, comunque, mancato di esercitare un'azione di impulso, indirizzo e controllo anche nell'interlocuzione con l'Autorità.

208 Si fa riferimento all'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, recante "Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile" da ultimo prorogato, fino al 31 dicembre 2023, dall'articolo 1, comma 738, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025".

209 Si tratta del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici." (c.d. decreto Sblocca-cantieri) e convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55.



La tabella che segue fornisce un riepilogo dei soli protocolli di vigilanza collaborativa sottoscritti nel 2022, con la specificazione delle adesioni da parte dei singoli Com-

missari al protocollo sottoscritto con il Ministero e delle tipologie di affidamento per le quali è stata richiesta la vigilanza.

Tabella 11.1 | Protocolli sottoscritti nel 2022 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza

Protocolli sottoscritti anno 2022	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento sottoposto a vigilanza
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Dipartimento per Innovazione tecnologica e Transizione digitale e Difesa Servizi S.p.A.	26/01/2022	1	Partenariato pubblico privato
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Ministero della Cultura – arco Archeologico Colosseo e Consip S.p.A.	28/01/2022	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Comune di Viterbo	01/02/2022	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS Capitanata	18/02/2022	7	5 Appalti di lavori 1 Appalto di servizi 1 Finanza di Progetto
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Azienda Ospedaliera dei Colli di Napoli	21/02/2022	2	2 Appalti di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Agenzia delle Entrate	21/02/2022	1	Appalto di servizi
Protocollo quadro di azione di vigilanza collaborativa con MIMS sugli interventi infrastrutturali prioritari dell'art. 4 del decreto-legge n. 32/2019 e ss.mm	02/03/2022		Si tratta di Protocollo quadro aperto alla successiva dei Commissari straordinari nominati ai sensi dell'art. 4 del d.l. n. 32/2019
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario "SS 89 Garganica"		1	Appalto di lavori
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario "Complesso polifunzionale Polizia di Stato Palermo e Catania"		2	Appalti di servizi
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario "Parco della Giustizia di Bari"		3	1 Appalto di lavori 2 Appalti di servizi tecnici
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario per gli "Interventi strutturali sulla SS 16 Adriatica"		1	Appalto di lavori
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario "SS 182 – Trasversale delle Serre"		1	Appalto di lavori
Adesione protocollo quadro Commissario Straordinario "Opere infrastrutturali di derivazione dell'Invaso di Campolattaro (BN)"		1	Affidamento di lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con AGENAS	09/03/2022	1	Partenariato pubblico privato
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Agenzia del Demanio	27/04/2022	3	Accordo Quadro Lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Prefettura di Caltanissetta e Comune di Gela	19/05/2022	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Comune di Crispano	28/10/2022	1	Concessione
Proroga del Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con INPS del marzo 2021	In corso di approvazione	1	Appalto di servizi

Fonte: ANAC

1.2.2 Il supporto per i contratti complessi di servizi di Information Technology

Tra le nuove procedure da segnalare per importanza, anche economica, sono quelle che hanno avuto ad oggetto complessi servizi di Information Technology (IT).

Infatti, il supporto di ANAC è stato invocato per l'affidamento, mediante partenariato pubblico-privato, della realizzazione e gestione del polo strategico, la cui aggiudicazione è avvenuta a seguito di procedura aperta, indetta

da Difesa Servizi S.p.A., in qualità di centrale di competenza, per conto del Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e con modalità telematiche su piattaforma CONSIP.

Il contratto prevede un investimento di 723 milioni di euro da parte del soggetto aggiudicatario per la realizzazione e gestione di un'infrastruttura ad alta affidabilità, localizzata sul territorio nazionale e idonea ad ospitare dati e servizi pubblici considerati critici o strategici, per garantirne la massima sicurezza, continuità e affidabilità. Trat-



tandosi di infrastruttura di carattere strategico e di interesse nazionale, l'operatore economico aggiudicatario è stato chiamato a costituire una società che sarà sottoposta alla disciplina in materia di *golden power*. La realizzazione del polo strategico nazionale implementa la missione del PNRR (Missione 1, componente 1, investimento 1.1 *cloud PA*/polo strategico nazionale) per accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione e ha l'obiettivo di portare il 75% delle amministrazioni italiane ad utilizzare servizi in *cloud* entro il 2026.

ANAC è stata impegnata anche nell'affiancamento dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (AGENAS), a sua volta incaricata dal Ministero della Salute e dal Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento delle politiche economiche della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della realizzazione del progetto di Telemedicina, strumento nazionale al quale tutte le Regioni e le singole ASL potranno far ricorso al fine di gestire ed erogare l'assistenza sanitaria territoriale. Anche questo intervento è finanziato dal PNRR, rientrando nella Missione 6 componente 1, per un importo di un miliardo di euro e lo strumento scelto è stato quello del partenariato pubblico privato.

Nello stesso settore ricade la procedura aperta bandita dall'INPS, all'inizio del 2023, per un importo complessivo che ammonta a euro 981.339.926,56, finalizzata all'acquisizione dei servizi di applicazione, sviluppo e manutenzione del proprio parco applicativo. Si tratta della gestione e del miglioramento del vasto e tecnologicamente complesso portafoglio di applicazioni *software custom* che supportano i servizi INPS rivolti all'utenza, oltre che di quelli per il funzionamento dell'Istituto; un contratto certamente strategico, per il quale è stato ritenuto opportuno avvalersi del supporto di ANAC.

1.3 Il protocollo per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma

Nei primi mesi del 2023 sono stati sottoscritti n. 3 nuovi protocolli di vigilanza collaborativa, e sono stati rilasciati n. 28 pareri e osservazioni, anche riferiti a protocolli stipulati nelle precedenti annualità.

La tabella seguente contiene l'indicazione delle stazioni appaltanti interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

Tabella 11.2 | Protocolli sottoscritti nel 2022 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza

Protocolli sottoscritti anno 2023	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento sottoposto a vigilanza
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con la direzione Infrastrutture Roma Capitale e Commissario Straordinario linee tramviarie Roma	19/01/2023	1	Accordo Quadro per fornitura di tram
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Comune di Caivano	23/01/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con AULSS 9 Scaligera Verona	24/01/2023	1	Appalto di servizi

Fonte: ANAC

Tra questi, da segnalare è, certamente, il protocollo sottoscritto con la competente direzione generale di Roma Capitale e il Commissario straordinario per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma, per effetto del quale ANAC è stata chiamata a supportare le amministrazioni precedenti, nella procedura di gara aperta per l'affidamento di un accordo quadro con unico operatore economico, per un importo stimato pari ad euro 457.806.303,50 (in parte provenienti da fondi del Ministero delle infrastrutture e

della mobilità sostenibile – ora Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - e in parte riconducibili al PNRR), relativo alla fornitura di n. 121 tram bidirezionali. Si tratta dei mezzi di trasporto necessari per implementare il servizio nelle linee tramviarie esistenti, oltre che quello delle nuove linee di Termini-Vaticano-Aurelio – Collegamento Tramviario tra Piazzale del Verano e Piazzale Stazione Tiburtina – Linea Tramviaria Termini-Giardineti-Tor Vergata – Tranvia Palmiro Togliatti, di futura realizzazione.

2. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SPECIALE

L'attività di vigilanza speciale, svolta dall'Autorità, consiste in indagini generali a carattere settoriale su contratti di appalto di lavori, servizi e forniture oppure su concessioni, avviate d'ufficio o su delega del Presidente o del Consiglio dell'Autorità.

Si riportano, di seguito, gli esiti più significativi della vigilanza svolta nel corso del 2022.

Una complessa indagine ha riguardato l'esecuzione del contratto relativo alla realizzazione della linea ferroviaria AV/AC (alta velocità e alta capacità) Milano-Genova, Terzo Valico dei Giovi, affidati da RFI S.p.A. al *general contractor* "Consorzio collegamenti integrati veloci" (COCIV).

In particolare, l'Autorità ha avviato un procedimento nei riguardi della committente (RFI) per verificare il rispetto da parte del Contraente Generale (COCIV) dell'obbligo di affidare ad imprese terze, mediante procedure di aggiudicazione di rilievo comunitario, la quota del 60% dei lavori civili e di armamento.

Dall'esame della documentazione e delle relazioni trasmesse sono emerse alcune criticità.

Il Contraente Generale, per individuare le imprese, diverse da quelle appartenenti alla propria compagine o da quelle comunque controllate, a cui affidare i lavori, ha, effettivamente, svolto le procedure di gara previste dal Piano degli affidamenti sottoposto alla committente. Tuttavia, durante la fase di esecuzione degli appalti, per far fronte alla situazione di difficoltà economica, in cui è venuta a trovarsi una delle aggiudicatriche - impegnata nei lavori di ben tre lotti (Val Lemme, Serravalle e Radimero) - è stata condotta un'operazione di acquisto societario da parte di una consorziata del Contraente Generale, che ha determinato una modifica soggettiva.

Sia COCIV che RFI hanno sostenuto che, anche in seguito alla descritta operazione - che ha ricondotto nell'ambito del controllo del consorzio l'impresa interessata - sarebbe stato consentito computare i lavori eseguiti da detta società nella quota del 60%. Ciò, in quanto avrebbe dovuto ritenersi che lo svolgimento della gara e la condizione di terzietà sussistente al momento dell'aggiudicazione fossero sufficienti per ritenere assolto l'obbligo. Pertanto, tale operazione sarebbe da ritenere conforme

sia alle clausole contrattuali, che alla normativa di riferimento²¹⁰.

Inoltre, è stato evidenziato che il *general contractor* si sarebbe attenuto agli obblighi convenzionali senza perseguire alcuna finalità elusiva; infatti, l'acquisto delle partecipazioni era stato autorizzato dal Tribunale fallimentare all'esito di una procedura comparativa, in ragione dello stato di crisi nel quale era venuta a trovarsi l'impresa.

Con la delibera ANAC n. 555 del 30 novembre 2022, l'Autorità ha, invece, ricordato di aver chiarito, con la precedente delibera n. 6 dell'8 aprile 2015, che l'obbligo di messa a gara del 60% dei lavori, previsto in capo al *general contractor* dagli atti negoziali relativi all'affidamento, non possa ritenersi adempiuto con la sola aggiudicazione ad imprese terze, essendo necessario che queste ultime eseguano gli appalti fino a portarli a conclusione.

Pertanto, l'Autorità ha affermato che, ai fini della contabilizzazione dei lavori nella percentuale indicata, pur potendosi ammettere modifiche soggettive durante l'esecuzione contrattuale, occorre che le stesse non coinvolgano consorziate del Contraente Generale o loro controllate.

L'Autorità ha, dunque, invitato la committente RFI a valutare, unitamente al *general contractor*, le soluzioni più opportune per conseguire la percentuale indicata nelle clausole contrattuali, nell'ottica di rafforzare l'effettività degli affidamenti alle imprese terze.

Con la delibera ANAC n. 431 del 14 settembre 2022, è stata esaminata una complessa vicenda, relativa ad una risalente concessione, realizzata mediante *project financing*, già oggetto di commissariamento, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n.90/2014²¹¹.

L'Autorità ha esaminato il complessivo *iter* della concessione, evidenziando gravi ritardi nella realizzazione dell'opera, pari a circa 6 anni, a fronte di una realizzazione parziale della stessa, pari a circa il 25% di quanto previsto.

La criticità più significativa è, però, relativa all'adozione di una variante contrattuale, che peraltro non è stata oggetto di una contrattualizzazione seppur decorsi circa tre anni dalla sua approvazione. In particolare, l'Autorità, dopo aver richiamato il proprio costante orientamento

210 Si tratta dell'articolo 13, comma 8-*sexiesdecies*, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7, "Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche", convertito con modificazioni dalla legge 2 aprile 2007, n. 40.

211 Articolo 32 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.



in tema di varianti - che operano in una logica di tassatività ed eccezionalità (cfr. delibere ANAC n. 423/2021; n. 452/2021 n.1147/2019) -, ha accertato che la variante disposta nel caso di specie modifica sostanzialmente l'originario contratto, il cui valore è aumentato di circa il 60% (elevato da euro 142.543.230,00 a euro 233.114.687,11), e non rientra in nessuna delle ipotesi tipizzate dalla norma, rispondendo ad una mera esigenza del concessionario.

Nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, con la delibera ANAC n. 62 dell'11 gennaio 2023, l'Autorità si è occupata di analizzare, in modo diffuso, l'attività contrattuale di una società pubblica che opera in uno dei c.d. settori speciali. Nello specifico, l'attività di valutazione espletata ha riguardato otto diversi affidamenti, selezionati per tipologia, oggetto ed importo, ricadenti ciascuno, *ratione temporis*, nell'ambito applicativo del d.lgs. n. 163/2006 oppure in quello del d.lgs. n. 50/2016.

All'esito dell'analisi sulla copiosa documentazione di gara, l'Autorità ha avuto modo di rilevare diverse irregolarità e criticità, attinenti in misura maggioritaria ad un utilizzo improprio dell'affidamento diretto e della procedura negoziata, in mancanza dei presupposti normativamente previsti e in assenza di un preliminare o reale confronto competitivo tra diversi potenziali concorrenti, che ha comportato una lesione della concorrenza.

Per alcune gare, l'Autorità ha potuto riscontrare gravi irregolarità anche nella fase di esecuzione del contratto, quali carenze documentali relative all'attività di controllo e alle verifiche di conformità, l'adozione di varianti/modifiche contrattuali in mancanza dei presupposti normativi e il ripetuto e diffuso ricorso alla proroga contrattuale, in assenza dei presupposti previsti dal quadro normativo vigente e in violazione dei principi espressi in materia dalla giurisprudenza. In una procedura, è stata contestata la violazione dell'articolo 11, co. 9, del d.lgs. n. 163/2006, per l'anticipata esecuzione del contratto prima che lo stesso diventasse efficace.

2.1 Il sistema di alert nella BDNCP per le verifiche anti-mafia

L'Autorità, nel corso del 2022, ha attivato, nell'ambito dei propri obiettivi strategici, una vigilanza speciale finalizzata all'individuazione di un sistema di *alert* da inserire all'interno della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, che segnali alle stazioni appaltanti la necessità di procedere all'espletamento delle verifiche antimafia imposte dalla vigente normativa; ciò con il fine ultimo di evitare artificiosi frazionamenti di affidamenti di importi elevati in contratti di importi inferiori alla soglia di rilevanza pari ad euro 150.000, al raggiungimento della quale scatta l'obbligo di procedere alle verifiche antimafia.

L'attività di indagine ha riguardato la verifica del rispetto, da parte delle stazioni appaltanti, dell'obbligo per pubbliche amministrazioni, enti pubblici e aziende vigilate dallo Stato, oltre che per i contrenti generali e i concessionari, al ricorrere di specifiche condizioni previste dal decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, recante "*Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136*" (c.d. Codice antimafia), di acquisire dalla Prefettura territorialmente competente la prescritta documentazione antimafia prima di stipulare, approvare o autorizzare contratti e subcontratti relativi a lavori, servizi e forniture.

Secondo la normativa vigente, la documentazione antimafia deve essere obbligatoriamente acquisita soltanto qualora si tratti di contratti o subcontratti aventi un importo superiore ad euro 150.000, mentre l'acquisizione della stessa rimane nella discrezionalità della stazione appaltante per contratti il cui valore complessivo risulti inferiore a tale importo. Il fine di tale obbligo è quello di attestare che l'affidatario di un contratto di lavori, servizi o forniture, almeno per affidamenti di importi rilevanti, non abbia relazioni con la criminalità organizzata o non abbia riportato condanne per reati ritenuti di particolare rilevanza sociale.

L'Autorità, sulla base dei dati e delle informazioni presenti nella «*Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia*» del 26 marzo 2022, predisposta dalla Commissione Bicamerale di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali anche straniere, dopo aver individuato quali fossero i Comuni sciolti per mafia nel triennio 2018-2020, ha ricompreso nell'indagine n. 26 Comuni sciolti per mafia e conseguentemente commissariati.

Ciò sulla base sia di un criterio oggettivo individuato nel valore degli affidamenti (al di sotto di euro 150.000), sia di un criterio temporale individuato nei due anni precedenti il momento del commissariamento, al fine di rilevare eventuali anomali frazionamenti nell'affidamento di contratti pubblici verificatisi, prima dello scioglimento, eventualmente a favore di soggetti riconducibili ad organizzazioni criminali.

In esito all'indagine, è emerso che i Comuni coinvolti hanno dichiarato, nella maggioranza dei casi (circa il 70%), di risultare pienamente adempienti agli obblighi imposti dalla normativa di riferimento, sia con riguardo ai controlli relativi al rispetto dell'articolo 80 del d.lgs. n. 50/2016, sia con riferimento alle verifiche concernenti la (in)sussistenza di una delle cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del Codice antimafia e di situazioni relative a tentativi di infiltrazione mafiosa.



In taluni casi, poi, le stazioni appaltanti hanno provveduto ad effettuare i controlli antimafia, pur non essendovi tenute in quanto gli affidamenti disposti, aventi ad oggetto servizi simili, non superavano, nel loro complesso, la soglia di rilevanza dei 150.000 euro.

Nelle restanti ipotesi analizzate, si è evidenziato il mancato o ritardato adempimento delle verifiche antimafia. Pertanto, a fronte di un sostanziale dichiarato rispetto della disciplina dettata in tema di verifiche antimafia, sono emersi casi significativi nei quali, al contrario, la

stazione appaltante non ha provveduto ad assolvere ai richiesti controlli antimafia e, dunque, è apparso di grande utilità programmare l'inserimento nella BDNCP di un *alert*, che imponga alle stazioni appaltanti di confermare l'assolvimento dei controlli antimafia, soprattutto allorché una medesima stazione appaltante proceda all'affidamento di servizi simili in un lasso di tempo circoscritto, comportamento spesso sintomatico di artificioso frazionamento in lotti finalizzato alla elusione della normativa antimafia.

3. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO

3.1 La concessione dei lavori di ampliamento dell'isola di Tresse

Nell'ambito dell'esercizio dei propri poteri di vigilanza, l'Autorità ha analizzato una concessione particolarmente complessa, avente ad oggetto i lavori di ampliamento dell'isola di Tresse e il connesso servizio di messa a dimora dei fanghi provenienti dalle attività di scavo e di drenaggio dei canali, rii e fondali della Città di Venezia, e dei canali lagunari.

L'istruttoria condotta ha evidenziato come la realizzazione dei lavori e la gestione dei correlati servizi sia stata affidata, dall'anno 2007, per oltre 15 anni, alla stessa società, in forza di una concessione inizialmente limitata alla sola porzione di isola Tresse 3 ed oggetto di successive varianti contrattuali e atti aggiuntivi frutto di una complessa ed articolata situazione fattuale e di una c.d. inscindibilità tecnica, che hanno comportato un'estensione della concessione in esame anche alla porzione di isola Tresse 1, realizzata attraverso la cessione del contratto di concessione originario.

Nello specifico, sono state riscontrate diverse criticità nel parziale/ritardato collaudo delle opere previste nella concessione iniziale, come modificata dalle successive varianti contrattuali, nella gestione *sine titulo* del servizio di conferimento dei sedimenti dragati in un determinato periodo di riferimento successivo all'affidamento originario, nonché nell'adozione degli atti aggiuntivi ai sensi dell'articolo 63, co. 2, lettera b), p. 2, del d.lgs. n. 50/2016, che hanno consentito un ulteriore affidamento dei lavori/servizi in esame, al medesimo operatore economico, sul presupposto dell'assenza di una concorrenza per motivi tecnici.

Più in dettaglio, è emerso che, il parziale e ritardato collaudo delle opere, introdotte dalle varianti contrattuali disposte in virtù delle speciali deroghe concesse al commissario delegato, ha facilitato il consolidarsi della posizione di unicità in capo all'operatore economico uscente, in grado di garantire la prosecuzione del servizio, precludendo l'individuazione di un nuovo gestore mediante gara prima della data di stipula del primo atto aggiuntivo.

Con la delibera ANAC n. 93 dell'8 marzo 2023, l'Autorità, richiamando le Linee guida n. 8 «*Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili*», e la consolidata giurisprudenza in materia, ha contestato la sussistenza delle condizioni legittimanti il ricorso alla procedura *ex* articolo 63, co. 2, lettera b), p. 2, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto le condizioni citate dalla stazione appaltante a sostegno del proprio operato, sono state ricondotte a una situazione consistente nell'aver reso "esclusivo" il concessionario mediante le pregresse decisioni del concedente – fenomeno noto nella letteratura economica e *antitrust* come c.d. *lock in* - raccomandando di ripristinare la gestione dell'attività secondo canoni coerenti con il vigente quadro normativo.

3.2 Le delibere dei Comuni di Sarnano e di Montefortino sulle proposte di finanza di progetto per la ripresa dei territori interessati dagli eventi sismici del 2016

A seguito dell'acquisizione di un esposto, l'Autorità si è occupata di analizzare le delibere dei Comuni di Sarnano e di Montefortino, con le quali sono state approvate le proposte di finanza di progetto avanzate dal medesimo operatore economico, relative a interventi da finanziare con il contratto istituzionale di sviluppo CIS-Aree Sisma, previsto dall'articolo 1, commi 191-193, della legge



n.178/2020 c.d. legge di Bilancio 2021²¹², per la ripresa dei territori interessati dagli eventi sismici che si sono verificati nell'agosto 2016.

Dall'istruttoria espletata sono emerse criticità relative al possibile affidamento diretto all'operatore economico proponente, attuale concessionario degli impianti di risalita nel comune di Sarnano, delle nuove opere da realizzare, alcune delle quali insistenti su aree di proprietà di soggetti privati.

A seguito dell'intervento dell'Autorità, le citate amministrazioni hanno deciso, in via correttiva, di non avvalersi della *partnership* pubblico-privata della società proponente, garantendo il ricorso alle procedure ad evidenza pubblica per l'attuazione dei programmi di riqualificazione ammessi a finanziamento, nonché l'acquisizione in disponibilità delle aree interessate dagli interventi.

Sono state, inoltre, riscontrate criticità, di particolare gravità, relativamente all'affidamento in concessione del servizio di gestione degli impianti di risalita disposto dal comune di Sarnano in favore della stessa società, che ha avanzato le proposte progettuali oggetto delle citate delibere.

Con nota di definizione semplificata, l'Autorità ha, pertanto, rilevato un operato della stazione appaltante non conforme alla normativa di settore nelle proroghe contrattuali della concessione originaria e nell'affidamento diretto, senza gara, dell'attuale concessione in essere che, di fatto, hanno consentito alla società concessionaria di beneficiare di un prolungamento di circa 12 anni della durata iniziale del rapporto concessorio.

3.3 L'obbligo di esternalizzazione del concessionario Autostrade per l'Italia S.p.A.

In relazione alla vigilanza sull'attività dei concessionari, l'Autorità si è pronunciata sugli affidamenti diretti disposti da Autostrade per l'Italia S.p.A. in favore di altre società collegate nell'ambito dei lavori di ampliamento della terza corsia, tratto Firenze Sud-Incisa dell'Autostrada A1 Milano – Napoli. La questione degli affidamenti diretti da parte dei concessionari di opere pubbliche è stata esaminata dall'Autorità in relazione alla dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 177 del d.lgs. n. 50/2016 - pronunciata con sentenza della Corte Costituzionale n. 218/2021 - nella parte che imponeva ai concessionari autostradali un obbligo di esternalizzazione del 60% dei lavori, servizi e forniture relative alle concessioni di importo superiore ad euro 150.000,00.

Con la nota del 14 dicembre 2022, è stato comunicato che, in virtù del vuoto normativo creatosi con la dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 177 sopra citato, non è illegittimo l'operato di Autostrade per l'Italia S.p.A., che ha disposto l'affidamento di lavori in favore di società collegate oltre il limite del 60%. Si è ritenuto, infatti, che, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 136 della Costituzione e dell'articolo 30 della legge 11 marzo 1953, n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale", la non applicabilità dell'obbligo di esternalizzazione valga anche per le concessioni affidate in epoca antecedente alla sentenza (24 novembre 2021), per le quali non siano tuttavia completamente esauriti gli effetti negoziali.

3.4 Gli affidamenti diretti effettuati dalla società concessionaria della gestione dell'aeroporto di Catania

L'Autorità ha svolto un'ulteriore istruttoria sugli affidamenti diretti eseguiti, nel quinquennio 2017-2022, dalla società pubblica concessionaria della gestione dell'aeroporto etneo, aventi ad oggetto la fornitura di materiale e servizi informatici e di assegnazione di incarichi legali e di consulenza professionale.

In relazione alla prima tipologia di affidamenti disposti nel settore informatico, l'Autorità ha contestato un'anomala restrizione della concorrenza, unita all'inosservanza del principio di rotazione nelle procedure, in quanto la società concessionaria ha affidato direttamente, in capo allo stesso operatore economico, diversi contratti di fornitura, in più anni e ad intervalli temporali ridotti. L'Autorità ha, altresì, rilevato una non corretta programmazione dei fabbisogni, evidenziando che la stazione appaltante avrebbe dovuto procedere ad una rilevazione periodica degli stessi e alla stipula di contratti con durata pluriennale che avrebbero consentito di ovviare – salvo in casi effettivamente eccezionali – ad affidamenti d'urgenza protratti nel tempo. Infine, considerato che la natura delle prestazioni oggetto dei singoli appalti si caratterizzava per identità di oggetto e per analogia della prestazione richiesta, è stata rilevata la violazione dell'articolo 35, co. 12, del d.lgs. n. 50/2016, per la non corretta determinazione del valore dei singoli affidamenti.

In relazione all'assegnazione di incarichi legali e di consulenza professionale, l'Autorità ha rilevato l'irregolare ricorso ad affidamenti diretti e continuativi verso determinati professionisti. È stato, a tal proposito, sottolineato che il regime di esclusione dell'articolo 17 del d.lgs. n. 50/2016, operante per i servizi legali, non legittima gli

212 Si tratta della legge 30 dicembre 2020, n. 178, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023".



affidamenti a carattere continuativo o il consolidamento di rendite di posizione in capo a determinati professionisti, in quanto l'amministrazione affidataria è tenuta al rispetto dei principi dell'articolo 4 del d.lgs. n. 50/2016 e a garantire la rotazione negli incarichi (ai sensi dell'articolo 36, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016).

3.5 L'affidamento mediante *project financing* del servizio di assistenza dei passeggeri nella stazione marittima del porto di Ravenna

L'Autorità Portuale di Ravenna ha indetto una gara per l'affidamento, mediante *project financing*, della concessione del servizio di assistenza passeggeri. In relazione a tale procedura, l'Autorità ha ricevuto un esposto con cui si denunciava una non corretta qualificazione dell'affidamento, che, secondo l'esponente, avrebbe dovuto essere inquadrato come appalto e non come concessione, vista la presunta non corretta ripartizione dei rischi in capo al concessionario. L'esponente segnalava, inoltre, che la stazione appaltante aveva previsto, nei documenti di gara, dei requisiti di partecipazione eccessivamente sproporzionati in favore del promotore e alcune clausole non conformi alle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, che prevedevano la possibilità, in capo al concessionario, di affidare a terzi i lavori oggetto di concessione.

Esaminata la documentazione di gara, ed in particolare la matrice dei rischi, l'Autorità ha rilevato una corretta allocazione in capo al concessionario dei rischi di disponibilità e costruzione, necessari, tra l'altro, a qualificare la fattispecie oggetto dell'esposto come partenariato pubblico-privato, nonché l'assenza di criticità nella definizione dei criteri di partecipazione.

È stata, invece, riscontrata una violazione dell'articolo 182, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto l'ambito di rischio di domanda a carico del concessionario è risultato eccessivamente ridotto rispetto a quello ricadente sul concedente. È stata, infine, riconosciuta l'illegittimità della previsione che ammetteva la possibilità per il concessionario di ricorrere, in un momento successivo alla gara, e quindi alla presentazione dell'offerta, ad affidamenti verso operatori terzi per l'esecuzione dei lavori oggetto della concessione.

3.6 La gestione della R.S.A./R.P. "Casa Serena" nel Comune di Sanremo

Nell'ambito della vigilanza sul modello del *project financing* su iniziativa privata, l'Autorità, in via generale, ha rilevato

il ricorso eccessivo a tale modalità di affidamento, scelto anche in assenza dei presupposti di legge.

Paradigmatico è il caso di una casa di riposo nel Comune di Sanremo, ove è stato riscontrato il ricorso illegittimo alla procedura di cui all'articolo 183, co. 15, del d.lgs. n. 50/2016, in relazione all'operazione di cessione a privati, del compendio immobiliare e della relativa azienda socio-sanitaria, che era stata configurata come concessione di godimento del bene e successivo eventuale trasferimento del diritto di proprietà in favore della parte conduttrice, secondo il modello civilistico del *rent to buy*, introdotto dall'articolo 23 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133²¹³.

Per l'affidamento di tale contratto, il consiglio comunale aveva scelto di espletare una procedura competitiva alla stregua di quanto previsto dall'articolo 183, co. 15, del d.lgs. n. 50/2016, ponendo a base di gara la proposta irrevocabile di acquisto formulata dal soggetto proponente e conferendo allo stesso la facoltà di esercitare il diritto di prelazione.

L'Autorità ha contestato l'illegittimità del ricorso alla procedura concorsuale propria del *project financing* per aggiudicare un contratto attivo non soggetto alla disciplina del Codice dei contratti.

Non è stata ritenuta condivisibile, infatti, la tesi della stazione appaltante secondo la quale, visto che il regolamento comunale richiedeva per l'alienazione dei beni demaniali l'espletamento di un'asta pubblica, le modalità procedurali proprie del modello di partenariato pubblico-privato a iniziativa privata avrebbero potuto ritenersi integrative delle disposizioni contenute nel regolamento, in quanto sarebbero state in linea con le caratteristiche pro-competitive sottese alla gara per asta pubblica.

È stato osservato, di contro, che la procedura disciplinata dall'articolo 183, co. 15, del d.lgs. n. 50/2016, essendo caratterizzata dalla facoltà del proponente di aggiudicarsi comunque la commessa, esercitando il diritto di prelazione, conferisce al proponente un indubbio vantaggio competitivo. Rispetto a una normale asta pubblica, quindi, essa ha una portata anti-concorrenziale, come, tra l'altro evidenziato dai risultati dell'attività di vigilanza dell'Autorità in tale materia e in tal senso riportata nel Comunicato del Presidente del 12 gennaio 2022. Ne consegue che il suo ambito di applicazione andrebbe limitato ai casi in cui tale istituto è espressamente previsto e non può essere indiscriminatamente esteso "per analogia".

213 Il decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" (c.d. Sblocca Cantieri) e convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.



4. LA VIGILANZA SULLE SOCIETÀ *IN HOUSE* E SULLE PARTECIPATE

4.1 L'attività ispettiva nel settore del servizio idrico integrato

L'Autorità ha effettuato una ispezione presso la sede di una società a totale partecipazione pubblica, ACA S.p.A., con capitale sociale detenuto da diversi comuni, che opera nell'ambito della gestione del servizio idrico integrato.

L'attività ispettiva ha avuto ad oggetto un campione di n. 8 procedure di affidamento, indette dalla società nel triennio 2020-2023, selezionate tra quelle estratte dalla BDNCP, sulla base della tipologia selettiva scelta dalla società (aperta, ristretta e negoziata) e della rilevanza del valore degli appalti.

Lo scopo dell'attività ispettiva è stato quello di acquisire elementi conoscitivi e documentali sull'attività negoziale della società nel periodo d'indagine, estesa alla fase dell'esecuzione.

I profili di criticità rilevati in tutte le procedure di gara hanno riguardato l'assenza delle dichiarazioni del personale della società, in qualità di operatori della gara, di inesistenza di conflitto di interessi con gli operatori economici concorrenti, ai sensi dell'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016, nonché il mancato assolvimento dell'onere motivazionale di cui all'articolo 51, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, ai sensi del quale le stazioni appaltanti motivano la mancata suddivisione dell'appalto in lotti nella documentazione di gara, quale eccezione al principio generale di suddivisione in lotti degli affidamenti.

In alcune procedure è stato riscontrato il mancato rispetto del termine di 60 giorni, previsto dall'articolo 32, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016, intercorrente tra l'aggiudicazione definitiva e la stipula del contratto.

Per quanto concerne la verifica sulla fase dell'esecuzione, nel contratto di fornitura di poliammina per gli impianti di depurazione in gestione comprensoriale, è stata accertata la violazione dell'articolo 106, co.12, del d.lgs. n. 50/2016, per mancato rispetto dei patti e delle condizioni contrattuali dovuto all'aumento del prezzo del prodotto, ove, per effetto di un eccessivo consumo anomalo, in eccedenza rispetto a quella contrattualmente prevista, è stato riconosciuto al fornitore l'aumento del prezzo nella misura del 70%, in ragione del rilevante aumento dei prezzi dei reagenti chimici.

Su tale affidamento è stata anche riscontrata la violazione dell'articolo 111, co. 2, del d.lgs. n. 50/2016, per man-

cata vigilanza da parte del Direttore dell'esecuzione del contratto sulla regolare esecuzione dello stesso, essendo venuto in rilievo che la società ha avuto conoscenza dell'eccessivo consumo del prodotto, dall'informativa del fornitore e a distanza di un anno dall'avvio del contratto.

Alla luce degli elementi documentali esaminati in sede ispettiva e del quadro normativo di riferimento, con decisione del 16 marzo 2023, il procedimento è stato definito contestando alla società: l'inosservanza della normativa sul conflitto di interessi (articolo 42 d.lgs. n. 50/2016); il mancato rispetto del termine per la stipula del contratto (articolo 32, co. 8, d.lgs. n. 50/2016); la carenza di motivazione del mancato ricorso della suddivisione in lotti negli appalti esaminati (articolo 51, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016); l'inosservanza della norma sulle modifiche del contratto in corso di esecuzione (articolo 106, co.12, del d.lgs. n. 50/2016); l'inosservanza delle norme sulla nomina e sulle funzioni del Direttore dell'esecuzione del contratto (articolo 111 del d.lgs. n. 50/2016).

4.2 Il servizio di noleggio dei veicoli per la raccolta domiciliare nel Comune di Aprilia

L'Autorità ha acquisito l'esposto di un'impresa attiva nel settore della logistica, dell'intermediazione e del trasporto dei rifiuti, con il quale si segnalava un possibile frazionamento artificioso dell'appalto in relazione agli affidamenti disposti da una società *in house* operante nel settore dei rifiuti per il noleggio dei mezzi da utilizzare nella raccolta dei rifiuti.

All'esito del procedimento di vigilanza, con delibera ANAC n. 378 del 27 luglio 2022, l'Autorità ha riconosciuto la sussistenza di un frazionamento dell'appalto avente ad oggetto il noleggio dei mezzi in quanto la stazione appaltante ha proceduto mediante molteplici affidamenti diretti, anche ricollegabili ad una carenza nella programmazione dei fabbisogni nel periodo oggetto di esposto, e ha contestato la mancata adozione di procedure competitive volte a garantire il rispetto della concorrenza e la partecipazione degli operatori economici interessati, oltreché la violazione degli articoli 21, 30, 35, comma 12, e 36 del d.lgs. n. 50/2016.



5. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Nel corso del 2022 è proseguita anche l'attività di vigilanza nei riguardi delle Centrali di committenza, sia quelle di rilievo regionale che quelle costituite in ambito provinciale.

È stato possibile definire la maggior parte delle fattispecie oggetto di vigilanza, mediante il ricorso a una forma semplificata di definizione, soprattutto ove si è trattato di intervenire su procedure di aggiudicazione in corso di svolgimento, al fine di consentire un pronto adeguamento e la celere prosecuzione della procedura.

Tra le criticità rilevate, si segnala il non corretto utilizzo dei chiarimenti in corso di gara, impropriamente impiegati per eliminare, anche pochi giorni prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte, una specifica tecnica idonea ad impedire la partecipazione alla gara e senza un'adeguata forma di pubblicità.

Un'altra tematica affrontata è stata quella della corretta definizione, nelle gare con applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, dei criteri qualitativi di natura discrezionale; in particolare, sono state fornite indicazioni e richieste opportune modifiche alla *lex specialis* di gara, funzionali a garantire un sufficiente di livello di trasparenza dei giudizi dei commissari, secondo le indicazioni che l'Autorità ha fornito con le Linee guida n. 2 recanti «*Offerta economicamente più vantaggiosa*».

Inoltre, le Centrali di committenza sono state oggetto di una specifica attenzione in sede ispettiva, ai sensi dell'articolo 213, co. 5, del d.lgs. n. 50/2016, in coerenza con la Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza e con il Piano ispettivo 2022, con l'obiettivo di verificare alcune specifiche procedure di gara, con particolare riferimento al rispetto delle norme in materia di conflitto di interessi di cui all'articolo 42 d.lgs. n. 50/2016.

Nello specifico, è stata svolta apposita visita ispettiva presso la sede dell'Azienda Regionale per l'Innovazione e gli Acquisti S.p.A. (ARIA), Centrale di committenza della Regione Lombardia, che ha consentito all'Autorità di analizzare parte della documentazione di gara e di ottenere chiarimenti esposti direttamente sia dai vertici della stazione appaltante sia dai rispettivi responsabili dei procedimenti.

All'esito dell'ispezione, l'Autorità ha formulato alcune raccomandazioni alla Centrale di committenza, in riferimento alla corretta applicazione delle prescrizioni in tema di conflitto di interessi, anche con riferimento alla nomina della commissione giudicatrice, in riferimento alla specificazione negli atti di gara della possibile estensione fino

al 20% dell'importo contrattuale, e, infine, in riferimento alla questione dell'utilizzo dell'accordo quadro per l'affidamento di servizi di progettazione e la necessità di una puntuale descrizione dei servizi tecnici da eseguire.

È stata, altresì, stata svolta un'attività ispettiva presso Sport e Salute S.p.A., ad esito della quale sono emerse alcune criticità oggetto di confronto con i rappresentanti della società. In particolare, l'Autorità ha evidenziato che, in riferimento alla gestione delle situazioni di conflitto di interesse, la società non acquisisce le dichiarazioni specifiche da parte di tutti i soggetti coinvolti nel ciclo di *e-procurement*, per tutte le fasi, ad eccezione di quanto esposto in relazione alla commissione giudicatrice e ai segretari verbalizzanti. La società ha preso atto dei rilievi formulati, impegnandosi a valutare le opportune modalità attraverso le quali conformarsi ai rilievi stessi.

Va segnalato che la Centrale di committenza, nell'ambito degli affidamenti sopra soglia ispezionati, nonché negli altri verificati a campione dal *team* ispettivo, pone in essere una buona prassi, in quanto le determinazioni a contrarre recano una ampia e puntuale motivazione allorché la relativa disciplina di gara contenga previsioni o clausole di gara derogatorie rispetto al bando-tipo n. 1 oppure ove occorra disciplinare fattispecie oggetto di innovazioni normative od orientamenti giurisprudenziali non univoci, potenzialmente idonei a dar luogo ad incertezze applicative.

5.1 La gara centralizzata per le aziende del Servizio sanitario regionale della Regione Sicilia per il servizio di vigilanza armata

A seguito di esposto a firma di un operatore economico del settore, l'Autorità è tornata a pronunciarsi sulla gara bandita dalla Centrale Unica di Committenza della Regione Sicilia (C.U.C.R.S.) per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata, esaminando, nello specifico, il lotto n. 1.

L'Autorità aveva già contestato alla citata Centrale di committenza, con la precedente delibera ANAC n. 523 del 7 luglio 2021, il superamento del tetto di spesa massimo durante l'esecuzione della convenzione da parte delle aziende del Servizio sanitario regionale (SSR) ricomprese nel lotto n. 2; si riscontrava, infatti, che le aziende sanitarie aderenti alla convenzione disponevano affidamenti all'aggiudicatario per importi superiori al budget previsto, così configurando affidamenti diretti non consentiti e privi di idonea copertura finanziaria.



Nel 2022, a seguito di nuovo esposto, l'Autorità è tornata sulla vicenda, riscontrando le medesime criticità anche per il lotto n. 1; è stato, infatti, verificato lo sfioramento dell'importo massimo spendibile di circa 4 milioni di euro rispetto a quanto individuato in sede di gara.

La Centrale di committenza, anche in considerazione delle contestazioni già formulate nel 2021, ha ritenuto opportuno attivarsi non appena ha appreso del presunto sfioramento della capienza anche in relazione al lotto n. 1. Pertanto, analogamente a quanto avvenuto con riguardo al lotto n. 2, ha invitato gli enti del SSR a rettificare

le delibere di affidamento già adottate, rideterminando la spesa nei limiti delle estensioni contrattuali previste dal Codice dei contratti, anche prevedendo una riduzione temporale dell'appalto.

L'Autorità, pertanto, prendendo atto della manifestata volontà della stazione appaltante di adeguarsi all'indirizzo già esposto nella citata delibera, ha disposto la chiusura del procedimento avviando, contestualmente, il monitoraggio sulle operazioni di adeguamento della spesa da parte degli enti del SSR.

6. LA VIGILANZA NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

6.1 L'attività ispettiva nel settore del trasporto pubblico locale

Nell'ambito dei servizi pubblici locali, l'Autorità ha sottoposto, su iniziativa d'ufficio, ad indagine ispettiva una società pubblica (TPER S.p.A.), al fine di verificare la legittimità di alcune procedure di gara, sorteggiate a campione, per affidamenti disposti da tale società in relazione al settore del trasporto pubblico locale.

L'ispezione, in particolare, ha evidenziato talune lievi criticità, prontamente riscontrate dalla stazione appaltante, che si è impegnata, *pro futuro*, ad agire in piena conformità alla normativa di settore, raccogliendo in tal modo le raccomandazioni del gruppo ispettivo.

Più in dettaglio, le criticità hanno riguardato la mancanza di una espressa motivazione sulla mancata suddivisione in lotti (articolo 51, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016), la mancata indicazione formale dei costi della manodopera (articolo 23, co. 16, del d.lgs. n. 50/2016), la concentrazione in capo al medesimo soggetto del ruolo di RUP e di Responsabile dell'esecuzione, la mancata ripubblicazione, secondo modalità di legge, delle modifiche apportate ad alcuni documenti di gara, nonché il ricorso a procedure irrituali negli affidamenti di urgenza disposti dalla stazione appaltante in favore di plurimi operatori economici.

Come già rilevato, la stazione appaltante ha manifestato, in sede ispettiva, la propria volontà di rimuovere, anche in prospettiva di futuri affidamenti, le illegittimità formali riscontrate, impegnandosi, ad esempio, a motivare sempre ed espressamente sulla mancata suddivisione in lotti, ad indicare in modo espresso i costi della manodopera, ad adempiere correttamente agli obblighi di trasparenza imposti dalla legge e a rivedere le procedure di affidamento, in caso di urgenza, adottando gli strumenti consentiti dal d.lgs. n. 50/2016, quali quelli dell'accordo quadro con di-

versi operatori economici, nel rispetto della normativa di settore.

6.2 L'attività di vigilanza nel settore del trasporto e del trattamento del percolato di discarica

Nell'espletamento dell'attività di vigilanza avviata d'ufficio, l'Autorità ha esaminato una procedura aperta per l'affidamento del servizio di caricamento del trasporto ed avvio a recupero e/o trattamento/smaltimento del percolato prodotto dagli impianti gestiti dalla stazione appaltante, per l'importo pari ad euro 2.142.120,00, oltre IVA, da aggiudicare con il criterio del prezzo più basso.

In proposito, in seguito a richiesta di informazioni e acquisizione documentale, l'Autorità ha contestato alla stazione appaltante la previsione contenuta nel bando di gara per la quale, in luogo di una suddivisione in lotti, erano stati previsti "*due flussi quantitativi, da aggiudicarsi disgiuntamente a due diversi operatori economici...*", nonché la mancata indicazione, nei documenti di gara, dei costi della manodopera, in difformità da quanto previsto dall'articolo 23, co.16, del d.lgs. n. 50/2016.

Nel dettaglio, l'Autorità ha contestato alla stazione appaltante la violazione dell'articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016, atteso che l'Azienda ambientale di pubblico servizio S.p.A., da un lato, ha manifestato l'esigenza di suddividere l'appalto in due parti quantitativamente differenziate, da affidare a due diversi operatori economici, ma, dall'altro, ha fatto ricorso ad una procedura del tutto irrituale, attesa la mancata suddivisione in lotti funzionali, pur sussistendone tutti i presupposti, e la carente motivazione circa la mancata suddivisione della procedura in lotti.

Preso atto della violazione contestata, l'Azienda ambientale di pubblico servizio S.p.A. ha comunicato di adeguarsi, *pro futuro*, attraverso l'inserimento, nei capitolati e negli



atti di gara, della definizione puntuale dei costi della manodopera (non indicati nel caso di specie perché di ridotta incidenza), e provvedendo ad una corretta suddivisione della gara in lotti, in presenza dei presupposti di legge.

6.3 L'attività di vigilanza nel settore della raccolta, trasporto, recupero e conferimento dei rifiuti urbani

Nel medesimo settore dei servizi pubblici locali, l'Autorità ha contestato al Comune di Spilinga, in relazione all'affidamento del servizio di raccolta, trasporto, recupero e conferimento negli impianti dedicati dei rifiuti urbani nel territorio cittadino, una erronea determinazione del prezzo posto a base di gara, ritenuto sotto-soglia e in violazione della normativa di settore. È stato, dunque, segnalato alla stazione appaltante che il prezzo posto a base d'asta (pari ad euro 239.585,18) si poneva al di sopra della soglia comunitaria, con conseguenti illegittimità in punto di mancata pubblicazione dei documenti di gara sulla GURI e sulla GUUE e di un irrituale utilizzo del MePA per l'acquisto di beni e servizi di importo superiore alla soglia di rilevanza comunitaria.

In relazione alla medesima gara, l'Autorità ha poi contestato l'irragionevole previsione di un requisito di capacità economico-finanziaria sproporzionato, perché immotivatamente superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, oltre che di un'irragionevole previsione sul criterio di aggiudicazione al minor prezzo, in violazione degli articoli 50 e 95, co. 3, del d.lgs. n. 50/2016, trattandosi di appalto ad alta intensità di manodopera.

Instaurato un primo contraddittorio con la stazione appaltante, nell'ambito del quale sono state evidenziate le

suddette criticità, il Comune di Spilinga ha provveduto ad annullare in autotutela tutti gli atti della procedura di gara, con successiva riedizione della stessa nel rispetto delle segnalazioni dell'Autorità e della normativa di settore.

A seguito di esposto, l'Autorità si è occupata, infine, della gestione del servizio municipale dei rifiuti presso il Comune di Pratola Peligna.

È risultato che il servizio in esame per anni è stato gestito dallo stesso operatore economico, anche dopo la scadenza del contratto, in assenza dell'espletamento di qualsiasi nuova procedura di gara per l'individuazione di un nuovo contraente. Dagli approfondimenti effettuati e dalla documentazione acquisita, è emerso che la durata del rapporto contrattuale con l'affidatario, inizialmente fissata in 36 mesi, è stata prorogata alla scadenza per complessivi ulteriori 18 mesi, senza che la stazione appaltante avviasse le attività di predisposizione della nuova gara, così contravvenendo alle previsioni dell'articolo 106 del d.lgs. n. 50/2016, in tema di c.d. proroga tecnica, nonché alle più generali regole di concorrenza.

La vigilanza si è conclusa con contestazione all'ente locale delle anomalie riscontrate, con contestuale informativa anche ad AGIR- Autorità per la gestione integrata dei rifiuti della Regione Abruzzo- che ha partecipato all'istruttoria, fornendo informazioni integrative e che, dall'ottobre 2022, è divenuta operativa nel settore di interesse. L'Autorità è stata informata della volontà di procedere con esperimento di una gara ponte per l'affidamento del servizio a nuovo operatore economico in aderenza al «Regolamento di disciplina della gestione delle gare "ponte" indette da AGIR nelle more dell'affidamento d'ambito».



12 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

1. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

1.1 L'accordo quadro: ambito e limiti applicativi

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta sui lavori pubblici, un campo significativo di indagine ha riguardato la corretta attuazione dell'istituto dell'accordo quadro di cui all'articolo 54, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", sia in relazione al corretto utilizzo di tale forma di aggregazione delle domande, sia con riguardo alla completezza della documentazione posta a base di gara.

Come è noto l'articolo 3, co. 1, lettere iii) del d.lgs. n. 50/2016 definisce l'accordo quadro come "l'accordo concluso tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici e il cui scopo è quello di stabilire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo, in particolare per quanto riguarda i prezzi e, se del caso, le quantità previste", lasciando alla stazione appaltante la determinazione sull'*an*, sul *quando* ed eventualmente sul *quantum*.

L'accordo quadro, dunque, sebbene possa essere applicato a tutti i tipi di appalto, non è necessariamente lo strumento più adeguato per l'esecuzione degli interessi dell'amministrazione; è onere della stazione appaltante valutare, di volta in volta, l'opportunità di utilizzare tale strumento, indicando adeguatamente nella determinazione le motivazioni sull'*an*, il *quando* ed eventualmente sul *quantum* tenuto conto che l'impiego degli accordi quadro, come forma di aggregazione e centralizzazione delle committenze, è più idonea per gli appalti che rispondono ad esigenze consolidate, ripetute nel tempo, il cui numero, così come l'esatto momento del loro verificarsi, non sia noto in anticipo.

Tale premessa appare ancor più necessaria in quanto, nell'attuale quadro normativo non sono più indicate le limitazioni all'utilizzo dell'accordo quadro, essendo venuti meno i limiti invece previsti dall'articolo 59, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, secondo il quale, per i lavori, gli accordi quadro risultavano ammessi esclusivamente in relazione ai lavori di manutenzione, escludendosi l'ammissibilità degli accordi quadro per la progettazione e per gli altri servizi di natura intellettuale; ciò, tenuto conto delle raccomandazioni contenute nella Direttiva Europea n. 2014/24/UE in termini di concentrazione del

potere di acquisto e di salvaguardia della partecipazione di piccole e medie imprese, come si legge nel considerando n. 61 secondo cui "Non si dovrebbe ricorrere ad accordi quadro in modo improprio o in modo da ostacolare, limitare o distorcere la concorrenza".

In tale contesto, un ulteriore aspetto critico di carattere generale si rileva nella circostanza che la fase della procedura per l'affidamento dell'accordo quadro, tesa all'individuazione, quantomeno, delle clausole essenziali che dovranno essere poi rispettate nei singoli contratti attuativi successivamente ed eventualmente conclusi, può esaurire a monte la fase competitiva per la scelta del contraente. In questo senso, pertanto, per non ricorrere allo strumento in esame in modo improprio e con fini distorsivi o limitativi della concorrenza, oltre che per consentire agli operatori economici di formulare offerte consapevoli, è opportuno che la stazione appaltante individui le prestazioni chiarendo, a seconda dei casi, ad esempio, le categorie di lavorazioni o le tipologie di servizi, preferibilmente attraverso la predisposizione di progetti tipo, che dovranno poi costituire l'oggetto dei singoli contratti attuativi, nel rispetto del principio, come confermato dalla giurisprudenza amministrativa, secondo cui "tra accordo quadro e contratto esecutivo deve esservi necessariamente identità di oggetto (prestazioni e remunerazione delle stesse già prefissate)" (Consiglio Stato, sentenza n. 05785/2021).

Con precipuo riferimento alla materia dei lavori pubblici, l'Autorità (cfr. delibera ANAC n. 483/2018) ha avuto modo di rilevare che l'aggiudicazione deve avvenire nel rispetto della disciplina sulla progettazione, anche in caso di ricorso allo strumento dell'accordo quadro, osservando, tra l'altro, che "la predisposizione della progettazione è necessaria per individuare esattamente la categoria e le classi dei lavori che devono essere affidati e, conseguentemente, per fissare correttamente i corrispondenti requisiti di partecipazione, evitando di restringere ingiustificatamente il numero dei possibili partecipanti".

Infine, va rilevato che, sempre con riferimento alla materia dei lavori pubblici e servizi d'ingegneria e architettura, nell'ambito della tematica degli accordi quadro, l'Autorità ha emanato 35 FAQ sui contratti pubblici, che sono state recentemente pubblicate sul sito web istituzionale. In



questo modo, mediante la pubblicazione delle domande e risposte sui principali profili problematici riscontrati nell'attuazione dell'istituto, l'azione di vigilanza dell'Autorità è stata accompagnata da un'attività regolatoria, a supporto delle pubbliche amministrazioni e degli operatori economici per la corretta stesura degli accordi quadro che si possono concludere tra una o più amministrazioni aggiudicatrici e uno o più operatori economici allo scopo di definire le clausole relative agli appalti da aggiudicare durante un dato periodo. In particolare, è stato ribadito l'obbligo della predisposizione di un'adeguata progettazione – per lo più carente o assente nella maggior parte dei casi esaminati – per consentire all'operatore economico di formulare una consapevole offerta nell'ambito dei lavori pubblici.

È stato ulteriormente chiarito al riguardo che la progettazione semplificata è consentita, in via transitoria, solo per gli appalti di manutenzione ordinaria e straordinaria che non prevedono il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti.

Particolare attenzione è stata dedicata, infine, all'accordo quadro di progettazione, spesso utilizzato dalle amministrazioni per lo svolgimento generalizzato di prestazioni a supporto e/o a sostituzione di un ufficio tecnico della stazione appaltante, in assenza della specifica individuazione delle opere da progettare.

Pertanto, è stato chiarito che le amministrazioni che intendono ricorrere all'istituto dell'accordo quadro di progettazione devono prioritariamente identificare gli interventi oggetto di progettazione, facendo riferimento preferibilmente agli strumenti di programmazione; conformemente al Decreto ministeriale 17 giugno 2016, recante l'approvazione delle tabelle dei corrispettivi commisurati al livello qualitativo delle prestazioni di progettazione adottato ai sensi dell'articolo 24, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016, le stazioni appaltanti identificano le categorie omogenee di lavori da progettare con identificazione delle classi e il relativo grado di complessità, nonché con riferimento alle specifiche prestazioni progettuali richieste.

Alla luce di tali principi, nell'ambito dell'attività svolta in materia di vigilanza sui lavori pubblici, sono stati condotti vari procedimenti istruttori di vigilanza, che hanno consentito di rilevare profili di irregolarità nell'applicazione dell'istituto, soprattutto con riferimento alla corretta applicazione delle norme in tema di progettazione, come accertato con vari pronunciamenti dell'Autorità. Si riportano di seguito le fattispecie maggiormente significative, concernenti le anomalie rilevate, riferibili per lo più ad un utilizzo dell'accordo quadro non coerente con i principi di trasparenza e libera concorrenza.

Nell'ambito di un'istruttoria svolta nei confronti di Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., con riguardo alla procedura ristretta per l'affidamento di un accordo quadro per la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori funzionali alla soppressione dei passaggi a livello per un importo complessivo di euro 850.426.000, è stato rilevato, con delibera ANAC n. 329 del 13 luglio 2022, una non corretta applicazione delle disposizioni normative progettuali. Nello specifico, è stata riscontrata la carenza della progettazione definitiva e, comunque, del livello di progettazione di fattibilità tecnico-economica come disciplinato dall'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, con conseguente violazione dei principi di libera concorrenza, trasparenza e *par condicio*, nell'ambito di un accordo quadro avente ad oggetto opere puntuali, solo in parte standardizzabili, ognuna con proprie specifiche caratteristiche tecniche.

In occasione di una differente istruttoria condotta in merito ad una procedura aperta bandita da Invitalia S.p.A. per la conclusione di accordi quadro per l'affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura per l'attuazione del Piano sviluppo e coesione del Ministero della Cultura per un importo di euro 44.083.413, sono state riscontrate ulteriori criticità nell'utilizzo dell'istituto dell'accordo quadro. In particolare, con delibera ANAC n. 592 del 13 dicembre 2022, oltre a contestare la non standardizzabilità degli interventi dedotti nell'accordo quadro, sono stati rilevati profili di approssimazione: tanto nell'indizione della procedura di gara, in ragione della carenza di progettazione idonea a soddisfare sia la corretta definizione delle prestazioni oggetto di affidamento, sia la coerente indicazione della qualificazione SOA richiesta; quanto nella corretta determinazione dell'importo posto a base di gara per i singoli lotti ivi previsti. Da ciò è conseguita una violazione dei principi di libera concorrenza trasparenza e *par condicio* con conseguenti ricadute in ordine alla corretta selezione dei concorrenti, anche in relazione alla partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

In un diverso procedimento di vigilanza che ha interessato un accordo quadro concluso da ANAS S.p.A. per l'esecuzione dei lavori di manutenzione straordinaria per il risanamento strutturale di opere d'arte (lotto 4 Adriatica – euro 80.000.000 - viadotti Pescara e Rio Vivo - euro 10.000.000 - e contratto applicativo: lavori di manutenzione programmata del viadotto "Petrara" della Tangenziale di Termoli), l'Autorità ha avuto modo di accertare, con delibera ANAC n. 629 del 20 dicembre 2022, un non corretto utilizzo dell'istituto dell'accordo quadro in ragione sia delle carenze di elementi progettuali idonei ad identificare compiutamente la prestazione da svolgersi con i successivi contratti applicativi, con conseguente *vulnus* del principio di concorrenza, sia della mancanza della preliminare progettazione esecutiva necessaria in considerazione della circostanza per cui alcuni interventi



di manutenzione previsti nel contratto applicativo prevedevano il rinnovo o la sostituzione di parti strutturali delle opere o di impianti. Infine, è stato rilevato un comportamento poco diligente da parte dell'appaltatore che, anche ove sussistano presunte carenze nella documentazione tecnica di progetto, è tenuto a contribuire attivamente al buon esito dei lavori rispettando gli obblighi contrattuali, con particolare riferimento alle prestazioni offerte in sede di gara e che gli sono valse l'assegnazione dell'appalto.

Infine, l'Autorità ha avuto modo di avviare una vigilanza in ordine ad una procedura di gara bandita dalla Regione Sicilia per la conclusione di un accordo quadro concernente l'affidamento della progettazione di fattibilità tecnica ed economica dei lavori di ammodernamento/manutenzione/nuova costruzione di strade comunali e provinciali ricadenti nel territorio delle Città Metropolitane e dei Liberi Consorzi Comunali della Sicilia per un importo stimato complessivo delle opere da progettare, per ciascuno dei nove lotti della procedura in questione, pari a € 100.000.000,00. Pur prendendo atto dell'annullamento in autotutela da parte della stazione appaltante in seguito alla ricezione della comunicazione di avvio del procedimento, l'Autorità ha concluso il procedimento di vigilanza avviato con una nota di definizione in forma semplificata, con la quale è stata rilevata l'assenza del documento preliminare progettuale di cui all'articolo 15 del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207, quale elemento di base per lo sviluppo dei successivi livelli progettuali ed è stato ritenuto fuorviante il richiamo, operato nell'ambito della determina a contrarre, all'articolo 23, co. 15, del d.lgs. 50/2016, non esaustivamente applicato, alla luce della mancata preliminare individuazione dell'opera da progettare. Inoltre, è stata contestata l'adeguatezza del valore dell'appalto per ciascuno lotto da affidare con l'istituto dell'accordo quadro, in considerazione della mancata puntuale valutazione della reale consistenza ed entità delle prestazioni da svolgere.

In conclusione si osserva, altresì, che, alla luce delle diverse criticità rilevate, soprattutto in relazione alla progettazione nell'ambito dell'accordo quadro, nei primi mesi dell'anno 2023, l'Autorità ha ritenuto opportuno tornare nuovamente sulla tematica e formulare alcune indicazioni operative, tese a promuovere un impiego maggiormente consapevole dell'istituto e a costituire un ausilio alle stazioni appaltante interessate a far ricorso a tale modalità di affidamento.

1.2 L'affidamento diretto, l'artificioso frazionamento e il rispetto del principio di rotazione

L'attività svolta nell'anno 2022 ha riguardato anche lo svolgimento di varie indagini generalizzate concernenti le attività negoziali delle stazioni appaltanti, riferite alle

ultime annualità (di solito un triennio), al fine di verificare eventuali anomalie in riferimento: agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate sotto soglia, al rispetto del principio di rotazione, al divieto di artificioso frazionamento e alla corretta attuazione della programmazione delle attività manutentive.

Nel corso dell'anno 2022 è risultato applicabile *ratione temporis* l'articolo 1, co. 2, lettere a) e b) del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 e successivamente modificato dall'articolo 51, co. 1, lettera a) n. 2.2) del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; tale norma consente nelle ipotesi di cui alla lettera a) di procedere all'affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro anche senza consultazione di più operatori economici e nelle ipotesi della lettera b) di utilizzare la procedura negoziata, senza bando, di cui all'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016, per lavori di importo superiore ai 150.000 euro e inferiore a un milione di euro, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate individuate in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici.

Al fine di evitare un'applicazione strumentale del criterio di calcolo del valore di un appalto, con lo scopo di rientrare nelle predette soglie, si rileva che l'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che *"la scelta del metodo per il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatta con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del presente codice relative alle soglie europee. Un appalto non può essere frazionato allo scopo di evitare l'applicazione delle norme del presente codice tranne nel caso in cui ragioni oggettive lo giustificano"*.

Gli accertamenti condotti hanno consentito di rilevare distorsioni per il ricorso all'artificioso frazionamento di appalti di lavori, con la violazione dei principi di cui all'articolo 30, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, avendo riscontrato micro affidamenti diretti di breve durata, in luogo di un affidamento di dimensione tecnico/economica più consistente, da esperire con le ordinarie procedure ad evidenza pubblica o mediante procedure negoziate maggiormente competitive, così privando l'amministrazione della possibilità di beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dall'effettuazione dei ribassi di gara, con conseguente compromissione del principio di economicità.



La sottrazione all'evidenza pubblica operata in virtù dei frazionamenti compromette, altresì, l'attuazione dei principi di libera concorrenza, trasparenza, proporzionalità e di pubblicità immanenti nel diritto eurounitario, in particolare per quanto attiene la concezione dell'affidamento diretto/procedure negoziate come istituti eccezionali, cui è possibile ricorrere nei casi tassativamente previsti dalla legge.

A ciò si aggiunge una carente programmazione delle lavorazioni occorrenti da parte delle stazioni appaltanti che genera spesso la frammentazione degli affidamenti di cui all'articolo 35, co. 6, del d.lgs. n. 50/2016, con possibile compromissione del principio del buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, nonché dei principi di libera concorrenza ed economicità della P.A.

Ulteriore criticità riscontrata nell'operato delle stazioni appaltanti attiene alla violazione del principio di rotazione degli affidamenti, previsto e sancito dall'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016.

Come precisato nelle Linee guida n. 4 di ANAC «*Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici*», le stazioni appaltanti garantiscono il rispetto del principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, favorendo la distribuzione delle opportunità degli operatori economici di essere affidatari di un contratto pubblico.

In ogni caso, l'applicazione del principio di rotazione non può essere aggirata, con riferimento agli affidamenti operati negli ultimi tre anni solari, mediante il ricorso indebito a strumenti che consentono astrattamente l'elusione del principio in esame.

Ci si riferisce in particolare a: arbitrari frazionamenti delle commesse o delle fasce; ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto; alternanza sequenziale di affidamenti diretti o di inviti agli stessi operatori economici; affidamenti o inviti disposti, senza adeguata giustificazione, ad operatori economici riconducibili a quelli per i quali opera il divieto di invito o affidamento, ad esempio per la riconducibilità delle offerte ad un unico centro decisionale.

Si riportano, di seguito, i pronunciamenti maggiormente significativi dell'Autorità in relazione a casi di non corretta applicazione dei principi di economicità, efficacia, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, rotazione degli inviti e degli affidamenti, di tutela dell'effettiva possibilità di partecipazione delle micro, piccole e medie imprese.

1.2.1 Comune di Toscana – affidamento di appalti di lavori pubblici nel periodo 2019 – 2021

Trattasi di istruttoria avviata su segnalazione, concernente il ricorrere di presunte irregolarità caratterizzanti l'attività negoziale posta in essere dalla stazione appaltante al fine di verificare il rispetto dei principi generali sopra citati.

Nell'ambito dell'istruttoria è emerso il ricorso a micro affidamenti diretti di breve durata anziché di un unico affidamento di dimensione tecnico/economica più consistente, con l'immediata conseguenza per l'amministrazione di non poter beneficiare dei risparmi di spesa discendenti dai ribassi di gara, con conseguente compromissione del principio di economicità.

Inoltre, è stato accertato il ricorrere di affidamenti diretti ripetuti nei riguardi dei medesimi soggetti, non coerentemente con quanto stabilito dal principio di rotazione degli affidamenti.

L'istruttoria si è conclusa con la delibera n. 578 del 30 novembre 2022, con la quale è stato ritenuto che le procedure di affidamento dei lavori operate dal Comune di Toscana, nel periodo di riferimento 2019-2021, non hanno garantito la corretta applicazione dei principi che regolano l'affidamento degli appalti sotto soglia enunciati dall'articolo 36, co.1, del d.lgs. n. 50/2016, né la corretta applicazione della adeguata programmazione dei lavori pubblici prevista dall'articolo 21, co. 1, del medesimo decreto legislativo.

1.2.2 Comune di Desio - procedure di affidamento di lavori e servizi di ingegneria e architettura nel periodo 2018 - 2021

L'istruttoria ha riguardato varie criticità nell'affidamento dei servizi tecnici e nella gestione di appalti di manutenzione delle strade realizzati dal Comune di Desio.

Al fine di poter analizzare l'attività contrattuale svolta dal Comune e valutare la sussistenza di ulteriori margini di intervento, sono stati acquisiti elementi informativi in merito agli appalti di lavori in cui si è fatto ricorso ad una perizia di variante, nonché con riferimento agli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura, per i quali è stato possibile rilevare che, dei n. 158 affidamenti, nelle quattro annualità di riferimento, la maggior parte sono stati affidati in via diretta.

Dall'analisi degli affidamenti realizzati, sebbene non sia emersa una prassi di artificioso frazionamento delle commesse volta a sottrarli all'applicazione di procedure negoziate e/o aperte, è emerso tuttavia che i micro



affidamenti disposti nelle diverse annualità sono sintomatici di una carente capacità programmatrice; tale attività appare funzionale a garantire una visione d'insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto e necessaria a migliorare un'efficiente gestione dello stesso a partire dall'individuazione dei fabbisogni fino alla verifica del corretto svolgimento della prestazione sino alla corretta esecuzione dell'affidamento.

Al riguardo non sono state ritenute accoglibili le considerazioni svolte dalla stazione appaltante in quanto l'amministrazione non può motivare il frazionamento di appalti sulla base di carenze organizzative e redazionali degli atti programmatori.

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata con cui è stata accertata l'assenza di una necessaria ed organizzata programmazione quale fase propedeutica all'affidamento degli appalti e la violazione normativa in materia di beni sottoposti a tutela.

1.2.3 Comune di Capri – procedure di affidamento di lavori pubblici nel periodo 2018-2020

L'indagine in esame ha avuto ad oggetto l'attività negoziale del Comune di Capri nel triennio 2018-2020.

A seguito della valutazione degli elementi informativi ottenuti dalla stazione appaltante è emersa, nel triennio di riferimento, una mancata programmazione della attività di manutenzione, in violazione dell'articolo 21 del d.lgs. n. 50/2016. È emerso che il Comune ha estremamente parcellizzato gli appalti di lavori di manutenzione, affidando direttamente a singoli soggetti, ovvero tramite affidamenti di somme urgenze ovvero tramite procedure negoziate, anche per importi inferiori ad euro 40.000. È, altresì, emerso il mancato rispetto del criterio di rotazione degli inviti di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016, nonché la significativa prevalenza del ricorrere di affidamenti diretti di importo inferiore alla soglia dei 40.000 euro, la mancanza di una preventiva stima del valore dell'appalto, in contrasto con quanto disposto dall'articolo 35, co. 7, del d.lgs. n. 50/2016.

L'istruttoria è stata definita con una nota di definizione semplificata nella quale si è ritenuta la non conformità dell'operato della stazione appaltante alle norme di cui agli articoli 21, 30, 35, 36 e 163 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto lesive dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, economicità e rotazione degli affidamenti.

1.3 L'applicazione del regime derogatorio disposto dal decreto-legge n. 76/2020, per ragioni di estrema urgenza derivanti dalla pandemia del Covid-19

Ulteriore ambito di attività espletata nell'esercizio dell'attività di vigilanza sui lavori pubblici ha riguardato l'applicazione del regime derogatorio di cui all'articolo 2, co. 4, del decreto-legge n. 76/2020, applicabile fino al 31 dicembre 2021.

Come noto, il decreto-legge in oggetto ha apportato rilevanti novità in materia di contratti pubblici, finalizzate ad incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nonché a fronteggiare le ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del Covid-19.

In particolare, al comma 4 dell'articolo 2, si dispone che nei casi di cui al comma 3 e nei settori ivi indicati, le stazioni appaltanti, per l'affidamento e per l'esecuzione dei contratti pubblici, operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159²¹⁴, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del d.lgs. n. 50/2016 e delle disposizioni in materia di subappalto.

I settori a cui si fa riferimento riguardano l'edilizia scolastica, universitaria, sanitaria, giudiziaria e penitenziaria, delle infrastrutture per attività di ricerca scientifica e per la sicurezza pubblica, dei trasporti e delle infrastrutture stradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali, lacuali e idriche, ivi compresi gli interventi inseriti nei contratti di programma ANAS-MIT 2016-2020 e RFI-MIT 2017- 2021 e relativi aggiornamenti, nonché per gli interventi funzionali alla realizzazione del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC) e per i contratti relativi o collegati ad essi.

Con riguardo all'applicazione di tale articolo, che contempla uno spazio derogatorio riferito sia alla fase dell'affidamento sia a quella dell'esecuzione del contratto sono state assunte, come riferimento interpretativo per le attività istruttorie condotte nel corso del 2022, le indicazioni fornite dall'Autorità con il parere n.2 del 26 ottobre 2020, laddove risulta precisato che "la deroga contenuta

214 Il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 reca «Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136.»



nel comma 4 dell'articolo 2, riferita ai casi di cui al comma 3 (ricollegabili a ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da Covid-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, per cui i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati) riguarda gli appalti relativi alle opere pubbliche ivi elencate”.

Inoltre, è stato ulteriormente chiarito che, per quanto attiene alla fase della scelta della procedura, non si verte propriamente in un regime di deroga, posto che le stazioni appaltanti, che opereranno nei settori indicati dal comma 4, dovranno applicare le direttive a partire dalla scelta della procedura e che l'articolo 26 della Direttiva 24/2014/UE, contenendo un rinvio alla normativa nazionale, determina una reviviscenza delle disposizioni della legge nazionale che proprio il comma 4 parrebbe voler derogare.

L'Autorità ha, altresì, precisato come l'ampia deroga contemplata nell'articolo 2, co. 4, del decreto-legge n. 76/2020, non abbia natura obbligatoria per l'affidamento degli appalti nei settori ivi indicati, in quanto è lasciata alla stazione appaltante la possibilità di ricorrere alternativamente alle procedure di aggiudicazione previste nella stessa disposizione, ai commi 2, 3 e 4, ovvero mediante le procedure ordinarie ivi indicate, ovvero con procedura negoziata ai sensi dell'articolo 63 del d.lgs. n. 50/2016 -nella misura strettamente necessaria, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi dell'emergenza sanitaria in corso - ovvero ai sensi del comma 4 in regime deroga, per le ragioni di urgenza *ex* comma 3 nei settori ivi indicati.

In applicazione dei suddetti principi, questa Autorità ha svolto alcune istruttorie, che hanno evidenziato una serie di criticità riguardo all'applicazione della normativa emergenziale.

Uno degli esempi più significativi è quello di cui alla delibera sopra citata, n.329 del 13 luglio 2022, relativa alla procedura ristretta, espletata da Rete Ferroviaria Italiana S.p.A., per l'affidamento di un accordo quadro per la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori funzionali alla soppressione dei passaggi a livello.

Tale delibera, che si è espressa con riferimento alle criticità attuative dell'accordo quadro, ha profilato aspetti problematici anche in relazione alla mancata sussistenza dei presupposti per l'applicazione del regime derogatorio di cui all'articolo 2, co. 4, del decreto-legge n. 76/2020, tenuto conto che la deroga va riferita ai casi di cui al comma 3 (ossia alla sussistenza di ragioni di estrema urgenza

derivanti dall'emergenza sanitaria in corso), non rinvenibili nel caso di specie trattandosi di appalti funzionali alla corretta gestione delle reti ferroviarie, le cui esigenze di realizzazione non sono risultate collegate all'emergenza Covid-19, né a ragioni di "estrema urgenza" derivanti dagli effetti negativi della pandemia impeditivi del rispetto dei termini delle procedure ordinarie.

1.3.1 Università degli Studi di Messina - affidamenti diretti di forniture e lavori per l'efficientamento energetico dell'Ateneo, per attività di restauro e riqualificazione, – per lavori su due plessi dell'Università

In esito ad una segnalazione riguardante l'operato dell'Università degli Studi di Messina - relativa al ricorrere di affidamenti diretti per la fornitura di beni e servizi o per l'esecuzione di opere per importi sopra le soglie comunitarie, con il ritenuto "abusivo riferimento alla normativa introdotta dall'articolo 2, co.4, del decreto-legge n. 76/2020" - è stata condotta un'istruttoria che ha riguardato: l'efficientamento energetico del patrimonio immobiliare dell'Ateneo per un importo complessivo di euro 10.170.780; per i lavori di restauro conservativo dei prospetti e la riqualificazione del patrimonio immobiliare universitario per un importo complessivo di euro 7.808.000; per l'esecuzione di lavori per la riconversione a residenze universitarie di due plessi dell'Università rispettivamente per importi di euro 9.363.953 e euro 8.419.316.

L'istruttoria risulta definita dall'Autorità con delibera n. 184 del 5 aprile 2022, con la quale è stata confermata la mancata sussistenza dei presupposti per l'applicazione del regime derogatorio di cui all'articolo 2, co. 4 del decreto-legge n. 76/2020, tenuto conto che la deroga va riferita ai casi di cui al comma 3 (ossia alla sussistenza di ragioni di estrema urgenza derivanti dall'emergenza sanitaria in corso) e ai settori ivi indicati che non ricorrevano negli affidamenti in oggetto, laddove infatti le situazioni di urgenza prospettate, sembravano riconducibili a situazioni di incuria e di carenze manutentive protrattesi nel corso degli anni.

Si è inoltre ritenuto che, anche ad ammettere l'applicazione del regime derogatorio in esame, non ricorresse, comunque, i presupposti per gli affidamenti diretti, per importi superiori alle soglie comunitarie, come previsto anche dal comma 2 dell'articolo 2, del citato decreto-legge.

1.4 L'applicazione della normativa emergenziale in tema di revisione dei prezzi

Ulteriore ambito di indagine ha riguardato la corretta applicazione della normativa, in tema di lavori pubblici,



adottata dal legislatore per fronteggiare l'aumento dei prezzi dei materiali da costruzione.

Come è noto, al fine di limitare gli effetti degli aumenti eccezionali dei costi, sono intervenute, nel corso degli anni 2021 e 2022, previsioni emergenziali dettate per la compensazione/revisione dei prezzi dei contratti pubblici.

In particolare si evidenzia la previsione dell'articolo 29 del decreto-legge n. 4/2022²¹⁵ che, con riguardo alle procedure di affidamento indette successivamente alla sua entrata in vigore, prevede, tra l'altro, l'obbligo di inserire, nei documenti di iniziali gara, delle clausole di revisione dei prezzi ai sensi dell'articolo 106, co. 1, lettera a), primo periodo, del d.lgs. n. 50/2016.

L'articolo 29 ha stabilito al co. 1, lettera b) che *"per i contratti relativi ai lavori, in deroga all'articolo 106, comma 1, lettera a), quarto periodo, del decreto legislativo n. 50 del 2016, le variazioni di prezzo dei singoli materiali da costruzione, in aumento o in diminuzione, sono valutate dalla stazione appaltante soltanto se tali variazioni risultano superiori al cinque per cento rispetto al prezzo, rilevato nell'anno di presentazione dell'offerta, anche tenendo conto di quanto previsto dal decreto del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di cui al comma 2, secondo periodo. In tal caso si procede a compensazione, in aumento o in diminuzione, per la percentuale eccedente il cinque per cento e comunque in misura pari all'80 per cento di detta eccedenza, nel limite delle risorse di cui al comma 7"*. Il comma 3 specifica, al riguardo, che *"La compensazione di cui al comma 1, lettera b) è determinata applicando la percentuale di variazione che eccede il cinque per cento al prezzo dei singoli materiali da costruzione impiegati nelle lavorazioni contabilizzate nei dodici mesi precedenti al decreto di cui al comma 2, secondo periodo, e nelle quantità accertate dal direttore dei lavori"*.

Sul punto, si richiama ulteriormente la previsione dell'articolo 26 del decreto-legge n. 50/2022²¹⁶, il quale, al comma 2, ha disposto, per i contratti pubblici di lavori, in deroga all'articolo 23, co. 16, del d.lgs. 50/2016 e limitatamente all'anno 2022, l'aggiornamento dei prezzi regionali entro il 31 luglio 2022, prevedendo altresì, nelle more di tale aggiornamento, ai fini della determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni, un incremento fino al 20 per cento delle risultanze dei prezzi regionali di cui al comma 7 del medesimo articolo 23, aggiornati alla data del 31 dicembre 2021.

Risulta, inoltre, al comma 1 del citato articolo 26, per gli appalti pubblici di lavori, inclusi quelli affidati a contraente generale -aggiudicati sulla base di offerte presentate entro il termine del 31 dicembre 2021 e con riguardo alle lavorazioni eseguite e contabilizzate dal direttore dei lavori nel periodo 1 gennaio 2022 - 31 dicembre 2022-, che lo stato di avanzamento dei lavori *"è adottato, anche in deroga alle specifiche clausole contrattuali, applicando i prezzi aggiornati ai sensi del comma 2 ovvero, nelle more del predetto aggiornamento, quelli previsti dal comma 3"*, ovvero con incremento fino al 20 per cento delle risultanze dei prezzi regionali di cui al comma 7 del medesimo articolo 23.

La norma è stata recentemente modificata dalla legge 29 dicembre 2022, n. 197²¹⁷ che ha aggiunto all'articolo 26, i commi 6-bis e 6-ter. La disposizione estende il sistema di adeguamento dei prezzi anche agli appalti di lavori aggiudicati sulla base di offerte con termine finale di presentazione compreso tra il 1° gennaio 2022 e il 31 dicembre 2022 e relativamente alle lavorazioni *"eseguite o contabilizzate dal direttore dei lavori ovvero annotate, sotto la responsabilità dello stesso, nel libretto delle misure, dal 1° gennaio 2023 al 31 dicembre 2023"*.

Di seguito si riportano gli esiti delle istruttorie svolte dall'ufficio in merito alla corretta applicazione della normativa emergenziale in tema di revisione prezzi.

1.4.1 Consorzio Industriale Provinciale Nord Est Sardegna - Procedura aperta per la progettazione relativa all'intervento di completamento della circonvallazione di Olbia

L'istruttoria in esame ha riguardato una procedura aperta pubblicata in data 22 aprile 2022 e avente ad oggetto l'affidamento dell'appalto per la redazione del progetto di fattibilità tecnica ed economica, del progetto definitivo e dello studio di impatto ambientale dell'intervento di completamento della circonvallazione di Olbia, per un importo a base d'asta pari a euro 3.200.997,68.

L'indagine, avviata su impulso dell'associazione delle organizzazioni di ingegneria e consulenza tecnico economica (OICE), afferiva alla modalità di calcolo dei compensi stabilita nella documentazione di gara, in quanto l'importo a base di gara indicato nel disciplinare e utilizzato come presupposto per il calcolo del compenso, era stato quan-

215 Il decreto-legge 27 gennaio 2022, n. 4 contenente *"Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico"* è stato convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

216 Il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, recante *"Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi Ucraina"* e convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

217 La legge 29 dicembre 2022, n. 197 reca *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025"*.



tificato sulla base di un prezzario oramai datato e, dunque, parametrato su valori di mercato non più aggiornati.

Infatti, nonostante la stazione appaltante avesse effettivamente applicato l'aggiornamento del prezzario della Regione Sardegna vigente al momento della predisposizione degli atti di gara e della pubblicazione del bando (prezzario lavori pubblici 2019), la stessa avrebbe dovuto tenere in considerazione la scarsa adeguatezza di un prezzario così datato rispetto al corrente panorama economico - politico che, a seguito della crisi emergenziale e del rincaro dei prezzi delle materie prime, si caratterizzava per un sempre più crescente interesse del legislatore al reale andamento del mercato e alla revisione e aggiornamento dei prezzari, al fine di garantire l'equilibrio economico dei contratti pubblici.

A ciò si aggiungeva l'assenza della previsione nel disciplinare di gara di una clausola di revisione prezzi ai sensi dell'articolo 106, co. 1, lettera a) del d.lgs. n. 50/2016, un tempo facoltativa e resa obbligatoria dall'articolo 29 del decreto-legge n. 4/2022, per tutte le gare bandite o avviate a partire dal 27 gennaio 2022 e fino al 31 dicembre 2023.

L'istruttoria è stata conclusa, con nota di definizione semplificata, nella quale è stata evidenziata la necessità di inserire quantomeno la clausola di revisione dei prezzi nel disciplinare di gara, al fine di ricondurre ad equità il programma contrattuale, anche in considerazione del fatto che in ragione del principio dell'equo compenso del professionista, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, l'interesse privato non può essere sacrificato rispetto a quello pubblico e generale fino al punto di compromettere l'equità della remunerazione, per cui un eventuale ritardo della Regione nell'aggiornamento dei prezzari regionali non può riverberarsi negativamente sui compensi spettanti al progettista.

1.4.2 Comune di Agrigento - Opere di ristrutturazione ed automazione per l'ottimizzazione della rete idrica

Trattasi di istruttoria avviata su segnalazione, finalizzata alla verifica della corretta applicazione della normativa in ordine alla determinazione del costo dei prodotti, delle attrezzature e delle lavorazioni sulla base dei prezzari regionali aggiornati, di cui all'articolo 23, co. 16, del d.lgs. n. 50/2016, come aggiornato dal decreto-legge n. 4/2022 e dal decreto-legge n. 50/2022.

A riscontro dell'avvio del procedimento risulta pervenuta la comunicazione della stazione appaltante, con la quale è stato rappresentato l'intercorso annullamento, con effetto *ex tunc*, della determina a contrarre e di tutti gli atti dalla stessa discendenti e conseguenti.

Nel prendere atto del disposto annullamento della procedura di gara per l'affidamento dei lavori in oggetto, l'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata, con la quale sono stati confermati i profili di illegittimità rilevati in sede di avvio del procedimento in relazione in primo luogo all'assenza della clausola di revisione prezzi prevista dall'articolo 29, co. 1 lettera a) del decreto-legge n. 4/2022, già in vigore alla data di indizione della gara di appalto.

Altresì, in relazione al mancato aggiornamento dei prezzi di cui all'articolo 26, commi 2 e 3, del decreto-legge n. 50/2022, a fronte dell'intercorso utilizzo del prezzario regionale 2019, sulla scorta di quanto richiamato nella circolare del Dirigente Generale dell'assessorato regionale delle infrastrutture e della mobilità in data 21 gennaio 2022, riguardante l'utilizzabilità del citato prezzario fino al 30 giugno 2022, è stato evidenziato che la stazione appaltante avrebbe dovuto applicare il prezzario aggiornato alla data del 31 dicembre 2021, con l'incremento come previsto dalla intervenuta normativa.

1.5 I concorsi di idee e i concorsi di progettazione

Ulteriore argomento affrontato dall'Autorità, riguarda i concorsi di idee e i concorsi di progettazione, istituti entrambi alternativi all'espletamento di una procedura di affidamento di servizi tecnici e caratterizzati dalla previsione di un premio in favore del vincitore, che differiscono, tuttavia, in merito all'oggetto della prestazione.

Il concorso di idee, infatti, ha lo scopo di acquisire dai concorrenti una proposta ideativa, un'idea progettuale non suscumbibile in alcuna fattispecie progettuale disciplinata dall'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, e neppure nel progetto di fattibilità tecnica ed economica, come espressamente chiarito dall'articolo 156 del medesimo decreto legislativo. Costituiscono, invece, l'oggetto dei concorsi di progettazione quelle tipologie di progetti definiti, ovvero la fattibilità tecnica ed economica e, nel caso di concorsi in due fasi, il progetto definitivo, che rappresentano a tutti gli effetti un'alternativa all'affidamento di un servizio di ingegneria e di architettura.

Il ricorso a tali istituti, tuttavia, ha fatto emergere delle problematiche in merito all'identificazione della prestazione da richiedere, come si è rilevato nei casi sottoposti all'esame dell'Autorità sotto riportati.

1.5.1 Comune di Fratta Polesine - Concorso di idee per la riqualificazione di alcune aree pubbliche della città

L'istruttoria ha riguardato un concorso di idee avente ad oggetto, nella prima versione del bando, la presentazione da parte dei concorrenti di un progetto di fattibilità tecni-



co ed economica, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 156 del d.lgs. n. 50/2022, secondo cui nei bandi di concorsi di idee riguardanti appalti di lavori, non possono essere richiesti elaborati di livello pari o superiore a quelli richiesti per il progetto di fattibilità tecnica ed economica.

L'attività di vigilanza, avviata a seguito dell'esposto di un'impresa potenziale concorrente, ha riguardato, pertanto, la violazione della normativa in materia di concorsi di idee, a fronte della richiesta redazione di una proposta ideativa avente un livello di approfondimento almeno pari a quello previsto per il progetto di fattibilità tecnica ed economica, non coerentemente con l'istituto in esame che ha l'obiettivo di acquisire una proposta ideativa e non un progetto in senso stretto.

Sotto altro profilo, la confusione terminologica adottata ha comportato l'indeterminatezza dell'oggetto contrattuale, ovvero della prestazione richiesta ai concorrenti, nonché all'eventuale vincitore in una fase successiva.

In seguito all'avvio del procedimento, la stazione appaltante ha cercato di ricondurre il concorso in oggetto nell'alveo della legittimità, pubblicando dei chiarimenti che, purtuttavia, non possono costituire un'integrazione o rettifica della *lex specialis* di gara, attenendo all'oggetto del contratto ed investendo, dunque, modifiche sostanziali del bando.

L'istruttoria è stata definita con la deliberazione n. 263 del 25 maggio 2022, in cui è stata rilevata la violazione della normativa in materia di concorsi di idee, nonché dei principi di parità di trattamento, trasparenza e pubblicità.

1.5.2 Centrale Unica di Committenza Sele Picientini per conto del Comune di Battipaglia - Concorso per il progetto di fattibilità tecnica ed economica relativo all'intervento "social-art-foodhub digitale Battipaglia"

L'attività di vigilanza ha riguardato varie anomalie riscontrate nel bando del concorso di progettazione avente ad oggetto la redazione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, ed in particolare l'oggetto in quanto, sebbene dalla qualificazione formale data dalla stazione appaltante risultasse l'acquisizione di un progetto di fattibilità tecnica ed economica, in alcune disposizioni della *lex specialis* veniva specificato che la redazione della stessa sarebbe stata affidata al vincitore che avrebbe dovuto provvedere al completamento degli elaborati concorsuali, entro un termine stabilito.

Ulteriori anomalie emerse in sede di istruttoria hanno riguardato la previsione di criteri soggettivi nell'offerta tecnica in cui è stato attribuito un punteggio per la pro-

fessionalità ed adeguatezza della proposta progettuale, da intendere quale elenco dei servizi significativi svolti, e alla "struttura tecnico organizzativa", con valutazione del gruppo di lavoro, in violazione dell'articolo 155, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016 secondo cui l'unico criterio di attribuzione del punteggio deve essere la valutazione della proposta progettuale nonché l'assenza dei criteri per la selezione dei Commissari nel bando di concorso stante il generico riferimento ai criteri di trasparenza e competenza, ed in assenza di specificazione dei requisiti richiesti ai singoli componenti.

Il procedimento è stato definito con delibera n. 372 del 27 luglio 2022, in cui è stata accertata la non conformità della procedura alle norme in materia di concorsi di progettazione, stante la previsione del completamento degli elaborati concorsuali fino al raggiungimento del livello del progetto di fattibilità tecnica ed economica da parte del solo vincitore, laddove, in realtà, nei concorsi di progettazione inerenti a lavori sono richiesti "esclusivamente" progetti con un livello di approfondimento pari a quello del progetto di fattibilità tecnica ed economica, che, conseguentemente, deve essere redatto dai concorrenti del concorso per la partecipazione allo stesso, e non solo dal vincitore.

1.6 Le carenze progettuali emerse in sede di indizione delle procedure

Un ulteriore ambito di indagine ha riguardato la verifica della correttezza della progettazione posta a base di gara, quale prima fase del processo realizzativo in cui vengono individuate le caratteristiche dell'opera oggetto dell'appalto.

L'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016 prevede che la progettazione in materia di lavori pubblici si articola in tre livelli di successivi approfondimenti tecnici: progetto di fattibilità tecnica ed economica, progetto definitivo e progetto esecutivo.

Il progetto di fattibilità tecnica ed economica individua, tra più soluzioni, quella che presenta il miglior rapporto tra costi e benefici per la collettività, in relazione alle specifiche esigenze da soddisfare e prestazioni da fornire.

Il progetto definitivo individua compiutamente i lavori da realizzare e contiene tutti gli elementi utili ai fini del rilascio delle prescritte autorizzazioni e approvazioni e dell'accertamento di conformità urbanistica. In questa fase vengono sviluppati gli elaborati grafici e descrittivi nonché i calcoli ad un livello di definizione tale che nella successiva progettazione esecutiva non si abbiano significative differenze tecniche e di costo.



Il progetto esecutivo, redatto in conformità al progetto definitivo, determina in ogni dettaglio i lavori da realizzare, il relativo costo previsto, il cronoprogramma coerente con quello del progetto definitivo, e deve essere sviluppato ad un livello di definizione tale che ogni elemento sia identificato in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo.

È consentita, altresì, l'omissione di uno o di entrambi i primi due livelli di progettazione, risultando opportuno chiarire che, quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non li sopprime, ma li unifica al livello successivo che deve contenere tutti gli elementi previsti per il livello omesso al fine di salvaguardare la qualità della progettazione.

I contenuti della progettazione nei tre livelli progettuali erano definiti dal d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207 "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163". I progetti di opere pubbliche devono essere verificati e validati prima dell'inizio delle procedure di affidamento.

L'attività di verifica preventiva, che deve essere eseguita prima dell'approvazione del progetto, consiste nell'appurare la rispondenza degli elaborati progettuali ai documenti di cui all'articolo 23 del d.lgs. n.50/2016 nonché la loro conformità alla normativa. Lo svolgimento dell'attività di verifica è incompatibile con lo svolgimento, per il medesimo progetto, dell'attività di progettazione, del coordinamento della sicurezza della stessa, della direzione lavori e del collaudo.

La verifica dei progetti continua ad avere un'importanza centrale nel processo di progettazione delle opere pubbliche, consentendo di attribuire all'istituto quel ruolo fondamentale di strumento di prevenzione di errori e/o omissioni da cui conseguono maggiori costi e tempi di realizzazione.

La validazione del progetto posto a base di gara è l'atto formale che riporta gli esiti delle verifiche (articolo 26, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016), che sancisce l'appaltabilità della soluzione progettuale prescelta. La validazione è sottoscritta dal RUP e si basa sul rapporto conclusivo che il soggetto preposto alla verifica deve redigere e sulle eventuali controdeduzioni del progettista.

Fatto salvo quanto previsto in tema di appalto integrato, gli appalti relativi ai lavori sono affidati ponendo a base di gara il progetto esecutivo, il cui contenuto garantisce la rispondenza dell'opera ai requisiti di qualità predeterminati e il rispetto dei tempi e dei costi previsti.

Nell'attività di vigilanza sono emersi profili di criticità in merito alla completezza della progettazione posta a base

di gara con un'erronea/incompleta applicazione della normativa, come si evince dalle delibere di seguito riportate.

1.6.1 Comune di Lampedusa e Linosa - appalto integrato per i lavori di riconfigurazione del complesso scolastico esistente

Trattasi di istruttoria condotta su segnalazione, con la quale è stato evidenziato che il progetto esecutivo era stato sottoposto alla verifica di un soggetto verificatore esterno, ricevendo da questi una valutazione negativa a causa di numerose carenze e lacune; a seguito del rifiuto del soggetto verificatore esterno di ripetere l'attività di verifica sul medesimo progetto, da ritenersi questa volta come di livello definitivo, il Responsabile unico del procedimento aveva emesso un parere tecnico col quale "declassava" il progetto da esecutivo a definitivo, per poi porlo a base di una procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione.

L'istruttoria è stata definita con delibera n. 26 del 19 gennaio 2022, con la quale, in riferimento alla scelta operata dall'amministrazione comunale di redigere direttamente il progetto esecutivo dell'intervento, senza procedere per gradi a partire dai livelli di progettazione inferiori (progetto di fattibilità tecnica ed economica e definitivo), è stato rilevato che l'intervento non sembra presentare caratteristiche tipologiche e dimensionali tali da rientrare nella fattispecie di cui all'articolo 23, co. 4, secondo periodo, del d.lgs. n. 50/2016.

È stato evidenziato che il legislatore lascia alla stazione appaltante un margine di libertà nella specificazione dei contenuti dei livelli "(..)in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento" (articolo 23, co. 4, primo periodo), consentendo finanche la possibilità di omettere uno o entrambi i primi due livelli di progettazione "purché il livello successivo contenga tutti gli elementi previsti per il livello omesso, salvaguardando la qualità della progettazione" (articolo 23, co. 4, secondo periodo). Pertanto, la possibilità di omettere uno o entrambi i primi due livelli di progettazione è da intendersi consentita solo laddove la specifica tipologia e dimensione dell'intervento lo consentano, ritenendo, al riguardo, che l'intervento in oggetto non potesse rientrare in tale fattispecie, sia in termini di tipologia, sia in termini di dimensione (da intendersi come dimensione tecnica e come dimensione economica). Pertanto, l'omissione dei primi due livelli di progettazione, seppur ivi consentita in linea generale ed astratta, appare, nel caso specifico, frutto di una lettura parziale del testo normativo, avulsa dal contesto generale.

Inoltre, è stato accertato che il progetto posto a base di gara, anche a volerlo ritenere di livello definitivo, presenta lacune e omissioni – relativamente alla normativa tecnica



generale e di settore nonché in ordine ai pareri/autorizzazioni/nulla osta acquisiti – tali da configurare un inadeguato svolgimento dell'attività progettuale in disapplicazione dell'articolo 23, co. 7, del d.lgs. n. 50/2016, circa la completezza del progetto definitivo.

Infine, è stato accertato che il Responsabile unico del procedimento, con l'irrituale "declassamento" del progetto da livello esecutivo a definitivo, operato con proprio "parere tecnico" si è, di fatto, sostituito alla società verificatrice esterna, attività non consentita, anche con riferimento alla soglia di importo del progetto superiore al milione di euro (articolo 26, co. 6, lettera d) del d.lgs. n.50/2016). Inoltre, considerato che il "declassamento" è condizionato alla circostanza che in sede di stesura del progetto esecutivo siano colmate le criticità rilevate dalla società verificatrice, si è rilevato che il Responsabile unico del procedimento ha consapevolmente validato – e posto a base di gara – un progetto lacunoso e incompleto. Si è riscontrata, pertanto, l'errata applicazione dell'articolo 26 del d.lgs. n. 50/2016 in ordine all'attività di verifica/validazione.

1.6.2 Comune di Ascea – Progettazione del "Molo di approdo del Parco Elea-Velia"

Trattasi di istruttoria condotta a seguito di segnalazione, volta all'approfondimento di tutto l'iter del procedimento adottato dall'ente in riferimento alla partecipazione alla "Manifestazione di interesse relativa alla messa in sicurezza e potenziamento dei porti regionali a valere sulle risorse FSC 2014/2020 di cui alla Delibera CIPE 54/2016, sul POR/FESR 2014/2010 e sul POC 2014/2020", pubblicata dalla Giunta regionale Campania con particolare riferimento alla completezza del progetto definitivo presentato ai fini del finanziamento, alla conferenza di servizi e agli incarichi esterni conferiti.

Nel corso dell'istruttoria è emerso che con delibera di Giunta comunale n. 220 del 24 luglio 2018 è stato approvato il progetto definitivo del "Molo di approdo del Parco Elea-Velia" per l'importo complessivo di 7.598.976,46 euro. In tale delibera si esplicita che sono stati omessi i precedenti livelli di progettazione ai sensi dell'articolo 23, co. 4, secondo capoverso del d.lgs. n. 50/2016. La delibera non fa alcun riferimento a una procedura di verifica/validazione.

L'istruttoria è stata definita con la delibera n. 493 del 19 ottobre 2022, con la quale è stata accertata, alla luce degli elementi istruttori, in primo luogo, che la procedura seguita ai fini della partecipazione alla manifestazione di interesse indetta dalla Regione Campania ha comportato una disapplicazione dell'articolo 23, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, in materia di livelli di progettazione ed una impropria applicazione del successivo comma 4, in ordine

alla possibilità di omettere uno o più livelli di progettazione, ritenendo che tale disposizione vada letta insieme al primo periodo del medesimo comma, ai sensi del quale ciò può essere disposto "in rapporto alla specifica tipologia e alla dimensione dell'intervento".

A parte la non trascurabile dimensione economica (oltre 7 milioni di euro), non è stato ritenuto che l'intervento di cui trattasi per la sua tipologia e dimensione potesse rientrare in questo regime derogatorio e semplificato di progettazione; va considerato, infatti, che trattasi di un intervento fortemente impattante sul territorio (dal punto di vista urbanistico, infrastrutturale, ambientale, economico, ecc.) e che pertanto appare di fondamentale importanza l'esatta individuazione di una serie di elementi qualitativi e quantitativi che trovano la loro naturale collocazione in uno studio di fattibilità e/o in un progetto preliminare.

È stato inoltre accertato che l'amministrazione ha approvato un progetto classificato come di livello definitivo, in assenza della procedura di verifica/validazione in violazione dell'articolo 26, co.3, del d.lgs. n. 50/2016, che stabilisce che l'attività di verifica della progettazione deve essere eseguita prima dell'approvazione del progetto.

È stato rilevato che l'originaria progettazione definitiva, elaborata all'interno dell'amministrazione ai fini della partecipazione alla manifestazione di interesse regionale, era stata oggetto di ripetute modifiche e integrazioni, tramite affidamenti di incarichi professionali a soggetti esterni, ma nonostante ciò risultava ancora priva degli elementi richiesti dall'articolo 23, co. 7, del d.lgs. n. 50/2016, come evidenziato da alcuni riscontri resi da amministrazioni convocate in sede di Conferenza di servizi.

È apparsa, quindi, censurabile la circostanza che dopo l'approvazione del progetto originario, classificato come di livello definitivo, siano stati impegnati per il suo completamento ulteriori 100.000 euro circa tra consulenze specialistiche e incarichi professionali esterni e che restava ancora da affidare l'incarico per la validazione/verifica. Inoltre, potrebbero essere suscettibili di una valutazione di carattere erariale le sovrapposizioni di incarichi professionali e di attività progettuali, a completamento della medesima progettazione definitiva, emergendo profili di approssimazione da parte dei soggetti incaricati.

Infine, si è rilevato che il comportamento della stazione appaltante non sembra ispirato ai principi di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, atteso che, a fronte di un progetto approvato come di livello definitivo nel luglio 2018 – privo della preventiva procedura di verifica/validazione – e presentato nel dicembre dello stesso anno in sede regionale per l'ammissione a finanziamento, allo



stato attuale è ancora in corso la Conferenza di servizi finalizzata all'ottenimento dei necessari pareri/nulla osta sul progetto definitivo medesimo, così come successivamente integrato e approfondito.

1.7 Altre istruttorie di particolare rilevanza

1.7.1 Asmel Consortile Soc. Cons. a.r.l.- difetto di qualificazione quale centrale di committenza

Si tratta di un'istruttoria concernente la contestazione di una nota pubblicitaria con la quale ASMEL consortile soc. cons. a.r.l. (di seguito ASMEL) annuncia, nei riguardi del mercato di riferimento, i servizi dalla medesima espletati nell'attuazione del PNRR, con la previsione della facoltà di effettuare attività di progettazione a favore delle amministrazioni consorziate. Ciò, tenuto conto che ASMEL, quale ente di diritto privato operante sul territorio nazionale, non risulterebbe dotata di competenze specifiche per la gestione di gare concernenti il PNRR, né potrebbe risultare affidataria in via diretta di servizi.

ASMEL riscontrava l'avvio istruttorio, sostenendo di poter operare nell'ambito delle gare gestite dal PNRR assumendo la qualificazione di "centrale di committenza", laddove asseriva che essendo una società consortile costituita ai sensi dell'articolo 2615-ter codice civile e, dunque, un consorzio tra enti pubblici territoriali, è, in quanto tale un'amministrazione aggiudicatrice, che fornisce attività di centralizzazione della committenza, anche ausiliaria, e può ricevere affidamenti senza ricorrere alle procedure previste dal d.lgs. n. 50/2016.

L'istruttoria si è conclusa con la delibera n. 570 del 30 novembre 2022, con cui si è rilevato il difetto di qualificazione quale centrale di committenza in capo ad ASMEL e la mancata rispondenza della medesima, ad alcun legittimo modello organizzativo di aggregazione di enti locali per l'aggiudicazione degli appalti, come indicati dall'articolo 37, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016 facente riferimento a unione di comuni o a consorzio di comuni ai sensi degli articoli 30 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"; ciò, tenuto conto della natura privatistica assunta dalla società medesima, alla quale non può riconoscersi la qualificazione di organismo di diritto pubblico.

Tanto premesso è stato evidenziato che la centrale di committenza può essere costituita dagli enti locali non capoluogo di provincia nella forma di associazioni, unioni, consorzi, ma occorre, in ogni caso, che sia territorialmente limitata agli ambiti di una o più aree vaste, ovvero *sub* regionale, così come ribadito dallo stesso comma 5 dell'articolo 37 del d.lgs. n. 50/2016.

Parimenti l'istruttoria, in relazione al possibile svolgimento dell'attività di centrale di committenza da parte di ASMEL quale organismo *in house*, a fronte del diniego di iscrizione all'elenco *in house* formulato dall'Autorità, non ravvisa i presupposti per la configurabilità dell'*in house providing* ai sensi degli articoli 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016 e degli articoli 4 e 16 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Per l'effetto, si è ritenuto, pertanto, precluso ad ASMEL lo svolgimento di attività di centralizzazione delle committenze, con conseguente impossibilità, per i Comuni non capoluogo di provincia, di assolvere all'adempimento di cui all'articolo 52, punto 1.2., del decreto-legge n. 77/2021 ai fini dell'acquisizione di forniture, servizi e lavori nell'ambito delle procedure di utilizzo dei fondi PNRR. Si è ravvisata, altresì, l'impossibilità per ASMEL di offrire ai propri soci l'attività di committenza ausiliaria, così come non è stato ritenuto configurabile l'affidamento alla medesima, da parte dei soci, delle attività di supporto al RUP ex articolo 31, co. 9, del d.lgs. n. 50/2016, mediante affidamenti diretti al di fuori dell'applicazione delle norme del Codice e delle procedure concorsuali ivi previste in relazione alle varie soglie individuate per le diverse tipologie di affidamento.

Infine, è stata ravvisata la mancata possibilità di attribuire in via diretta, senza l'espletamento delle procedure di evidenza pubblica, incarichi di progettazione ad ASMEL non essendo riconducibile la stessa ai soggetti che, ai sensi dell'articolo 24, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016, possono risultare affidatari diretti di incarichi di progettazione.

1.7.2 Comune di Calascio - PNRR Bando Borghi della Regione Abruzzo, progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica di un borgo a rischio di abbandono e abbandonato

L'istruttoria condotta ha riguardato, nell'ambito degli investimenti del PNRR, la procedura effettuata dalle Regioni per l'assegnazione di un finanziamento di importo massimo pari a 20 milioni di euro per la realizzazione di lavori di rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e/o abbandonati. A tal fine le Regioni hanno indetto concorsi per la selezione di progetti pilota definiti e predisposti secondo il modello degli studi di fattibilità.

Nell'ambito dell'istruttoria, conclusa con nota di definizione semplificata, è stato rilevato che l'amministrazione comunale di Calascio – che ha partecipato al bando indetto dalla Regione Abruzzo - ha acquisito gratuitamente da un professionista esterno lo studio di fattibilità per la partecipazione al concorso, in assenza di qualsivoglia procedura ad evidenza pubblica tesa a rendere nota la ne-



cessità di acquisire la suddetta prestazione, in violazione delle regole della concorrenza e *par condicio*.

Infatti, la stazione appaltante, anche ove ritenga di accettare una prestazione finanziariamente, ma non economicamente, gratuita – atteso che il possibile ‘ritorno’ per chi la presta può consistere anche in un vantaggio indiretto (arricchimento curriculare, fama, prestigio, pubblicità) – nel rispetto del principio di concorrenza e al fine di evitare una lesione della *par condicio* dei potenziali interessati al contratto, avrebbe dovuto effettuare una selezione dei potenziali offerenti applicando le regole dell’evidenza pubblica. Conseguentemente, anche al fine di individuare la corretta procedura di gara, l’amministrazione avrebbe dovuto procedere alla preventiva determinazione del corrispettivo o equo compenso calcolato ai sensi del Decreto ministeriale 17 giugno 2016, così come indicato nelle Linee guida n.1 dell’Autorità. A tale compenso il concorrente/contraente avrebbe potuto, se consentito dal bando, eventualmente rinunciare, offrendo gratuitamente la propria prestazione, spettando alla stazione appaltante di valutare se, come indicato dalla giurisprudenza “la garanzia di serietà dell’offerta e di affidabilità dell’offerente – cui l’onerosità mira – può essere ragionevolmente assicurata da altri vantaggi economicamente apprezzabili anche se non direttamente finanziari potenzialmente derivanti dal contratto”. (cfr. Cons. di Stato sentenza del 3 ottobre 2017, n. 4614).

È stato, comunque, osservato che la legge delega in materia di contratti pubblici n. 78 del 21 giugno 2022, al fine di evitare eventuali abusi e distorte applicazioni del principio dell’equo compenso sopra richiamato, ha inteso restringere la possibilità di richiedere/offrire prestazioni professionali gratuite, prevedendo esplicitamente, quale

principio da adottare per la redazione del nuovo codice dei contratti, il “divieto di prestazione gratuita delle attività professionali, salvo che in casi eccezionali e previa adeguata motivazione”. Tale principio è oggi recepito dall’articolo 8 del nuovo Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36.

1.7.3 Città di Salsomaggiore Terme per conto del Comune di Fidenza – procedura aperta per l’affidamento dei lavori di riqualificazione del Polo sportivo Ballotta

L’istruttoria ha riguardato la presumibile anomalia di alcune disposizioni del bando di gara inerenti alla previsione di una polizza decennale postuma per difetti dell’opera, pari a quasi due milioni di euro, richiesta dalla stazione appaltante in violazione della normativa di settore.

Invero la polizza indennitaria decennale – disciplinata dall’articolo 103, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016 può essere richiesta solo per appalti di rilevante valore, e non nel caso di specie, a fronte di un importo di lavori di circa dieci volte inferiore rispetto a quanto previsto dalla norma.

In seguito all’avvio del procedimento, in cui è stata contestata l’estensione atipica di una garanzia tipica, non contemplata nel nostro ordinamento, la stazione appaltante ha fornito il riscontro ritenendo congrua la richiesta sulla base di un interesse pubblico non meglio specificato o motivato.

Non ritenendo accoglibili le considerazioni fornite, il procedimento è stato definito con delibera n. 503 del 25 ottobre 2022 in cui è stata contestata l’irragionevolezza ed eccessiva onerosità della polizza.

2. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

L’attività di vigilanza, svolta in tema di lavori pubblici, ha riguardato, altresì, la fase di esecuzione del contratto, ai sensi dell’articolo 213, co.3, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, laddove è riconosciuto il potere di vigilanza dell’Autorità “*affinché sia garantita l’economicità dell’esecuzione dei contratti pubblici e che dalla stessa non derivi pregiudizio per il pubblico erario*”. In tale contesto è stato verificato il corretto andamento dell’appalto in relazione alla ottemperanza alle prescrizioni contrattuali, alle tempistiche di realizzazione del contratto e alla qualità delle prestazioni rese e il corretto svolgimento delle funzioni di controllo da parte dei soggetti deputati dalla stazione appaltante in merito alla corretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori.

Le principali anomalie/criticità emerse durante la fase dell’esecuzione del contratto sono collegate principalmente alla lievitazione dei costi, a fronte di modifiche del progetto posto a base di gara ed oggetto di validazione da parte del Responsabile del procedimento, con l’approvazione e realizzazione di un progetto sostanzialmente diverso da quello originario e conseguente compromissione dei principi di concorrenza e *par condicio*.

Come è noto, la variante deve essere accessoria rispetto all’opera progettata e contrattualmente stabilita, in quanto, al contrario, si avrebbe una modificazione “sostanziale” del progetto; si ricorda, a tal proposito, che deve ritenersi sostanziale la modifica che introduce condizioni che, se fossero state previste nella procedura di



aggiudicazione originaria, avrebbero consentito l'ammissione di offerenti diversi rispetto a quelli originariamente ammessi o avrebbero consentito di accettare un'offerta diversa rispetto a quella originariamente accettata²¹⁸.

Significativi risultano gli esiti dell'attività di vigilanza in tema di varianti in corso d'opera, per lo più relative a contratti superiori alla soglia comunitaria, a fronte di reiterate carenze nelle istruttorie svolte sull'ammissibilità delle varianti e in particolare sulla effettiva ricorrenza del presupposto dell'imprevedibilità. È stato riscontrato l'utilizzo della variante a fronte di errori progettuali, senza una esplicita evidenza o riconoscimento, che possa consentire la valutazione del rispetto dei limiti quantitativi di cui all'articolo 106, co.2, lettera b) del d.lgs. n. 50/2016, risultando ammessa la modifica per errori od omissioni entro il 15 per cento del valore iniziale del contratto sia nei settori ordinari che speciali. Sono stati riscontrati profili di responsabilità in capo ai progettisti incaricati, con riferimento all'errata/carente valutazione dello stato dei luoghi, quali la mancata rilevazione di interferenze/sottoservizi, l'assenza di rilievi archeologici, studi incompleti in merito alla geologia dei siti.

In tale contesto è emersa, in alcuni casi, la validazione del progetto definitivo, senza l'acquisizione o ottemperanza alle prescrizioni dei pareri necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto, in difformità alle previsioni di cui all'articolo 26 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto la validazione fa riferimento agli esiti delle verifiche in ordine all'appaltabilità dell'opera ed alla possibilità di conclusione entro i termini previsti.

È stato, inoltre, accertato l'anomalo protrarsi della fase esecutiva delle opere, a fronte di numerose proroghe concesse all'impresa, sia in relazione alla consegna del progetto esecutivo, sia in relazione alla ultimazione delle opere medesime.

Le suddette criticità hanno per lo più riguardato l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori (appalto integrato), nei casi in cui la stazione appaltante ha posto a base di gara un progetto carente dei necessari elementi, e di una accurata verifica, affidando nei successivi livelli di progettazione a cura dell'impresa aggiudicataria, per correggere eventuali errori o carenze. Sono stati, inoltre, riscontrati casi di redazione, da parte dell'operatore economico affidatario, di una proposta progettuale elaborata dallo stesso in un'ottica di massimizzazione del proprio profitto, a detrimento del soddisfacimento dell'interesse pubblico.

A tali carenze progettuali consegue il rischio di redazione di varianti suppletive, come accertato dall'Autorità in vari pronunciamenti, sia in sede di redazione del progetto esecutivo, che nella successiva fase realizzativa, con conseguenti maggiori costi di realizzazione delle opere e il dilatarsi dei tempi della loro attuazione.

Di seguito si riportano i pronunciamenti maggiormente significativi relativi alla fase di esecuzione dell'appalto.

2.1 L'appalto integrato - Le varianti in corso d'opera riconducibili a carenze progettuali

2.1.1 Autorità di Sistema Portuale del Mar Ligure Occidentale - lavori di realizzazione della viabilità retro-portuale e nuovi varchi doganali nel porto di Vado Ligure

Trattasi di fattispecie di appalto integrato, aggiudicato al termine di una procedura ristretta, attivata ai sensi dell'articolo 53, co.2, lettera c) del d.lgs. n. 163/2006, sulla base dell'offerta economicamente più vantaggiosa, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di offerta, avente ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione di quanto necessario per i lavori di realizzazione della viabilità retro-portuale e nuovi varchi doganali.

Per tale fattispecie, ricompresa nell'ambito del piano d'indagine annuale sulle varianti in corso d'opera, è stato avviato il procedimento istruttorio nei riguardi della stazione appaltante e dell'impresa aggiudicataria, finalizzato ad approfondire la legittimità delle varianti progettuali intervenute in sede di redazione del progetto esecutivo, posto a carico della medesima impresa, e di quelle intervenute in corso d'opera, in relazione alla corretta applicazione e alla sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 132, co. 1, lettere a), b) e c), e co.3, del d.lgs. n. 163/2006, applicabile alla fattispecie *ratione temporis*, unitamente alle disposizioni di cui all'articolo 166 del d.P.R. n. 207/2010 e all'articolo 10, co. 5, del Decreto del Ministero dei lavori pubblici 19 aprile 2000, n. 145, in tema di equo compenso.

L'istruttoria, condotta nell'anno 2022, è stata definita con delibera n. 23 del 17 gennaio 2023, con la quale si è rilevata l'insussistenza dei presupposti legittimanti delle fattispecie di varianti in corso d'opera di cui all'articolo 132, co. 1, del d.lgs. n. 163/2006. È stata, infatti, contestata la ricorrenza di circostanze/rinvenimenti sopravvenuti caratterizzati dalla imprevedibilità, di cui alle lettere b) e c) del citato articolo, a fronte di una possibile carenza di

²¹⁸ Cfr. la delibera ANAC n.573 del 13 giugno 2018; delibera n. 610/2016, AG21/2016/AP, delibera n. 103/2012; parere sulla normativa AG43/09; delibera n. 1203 del 23 novembre 2016 - parere sulla normativa AG 48/2016/AP.

260



ANAC • Relazione annuale al Parlamento • PARTE QUARTA • L'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici

indagini e rilievi da svolgersi nella fase progettuale preliminare e nelle successive fasi progettuali, cui sono conseguiti maggiori oneri e maggior tempo contrattuale.

Si tenga presente che la durata complessiva dei lavori si è protratta per 924 giorni rispetto ai 380 giorni previsti dal contratto originario, a causa delle tempistiche concesse con le perizie di variante, nonostante la presa in consegna anticipata, ex articolo 230 d.P.R. n. 207/2010, di una parte delle opere in appalto.

Sono stati, inoltre, ravvisati profili di approssimazione relativamente alle tempistiche per l'acquisizione dei pareri necessari alla definizione di tutti gli aspetti del progetto, avvenuti successivamente alla validazione del progetto preliminare posto a base di gara e all'approvazione del progetto definitivo, nonché alla stipula del contratto del 15 settembre 2016.

Si è, inoltre, ritenuto scorretto il calcolo dell'equo compenso, non coerente con le disposizioni dell'articolo 10, commi 5 e 6, del decreto ministeriale n. 145/2000, secondo cui occorre ricomprendere nel calcolo i prezzi afferenti alle categorie di lavori interessate globalmente dal superamento del quinto d'obbligo e non ogni singolo prezzo.

2.1.2 Regione Marche – progettazione esecutiva e lavori di realizzazione del nuovo ospedale di Fermo in località San Claudio di Campiglione

Trattasi di fattispecie di appalto integrato, ricompresa nell'ambito del piano d'indagine annuale sulle varianti in corso d'opera, in relazione alla quale è stato acquisito un esposto, nel quale si paventavano varie criticità e in particolare il consistente incremento dell'importo contrattuale, a seguito dell'approvazione della perizia di variante n. 3.

L'appalto è stato aggiudicato a seguito dell'indizione della procedura di gara per l'affidamento della progettazione esecutiva e dei lavori, mediante procedura aperta ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 163/2006, da svolgersi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

L'istruttoria è stata definita con delibera n. 598 del 13 dicembre 2022, con la quale è stato accertato un inadeguato livello di approfondimento del progetto definitivo, posto a base di gara, per ciò che riguarda le interferenze con i sotto-servizi presenti in zona e le evenienze archeologiche, rilevando, che la problematica delle interferenze con i sotto-servizi avrebbe dovuto essere definita in sede di progettazione definitiva, come previsto dall'articolo 26, co. 1, lettera l) del d.P.R. n. 207/2010.

È stato, altresì, rilevato un eccessivo protrarsi della procedura di gara (pubblicazione bando nel dicembre 2012 con aggiudicazione definitiva nel febbraio 2016), che ha determinato lo sviluppo della progettazione esecutiva su un progetto definitivo non più rispondente alle sopravvenute esigenze distributivo/funzionali. Tale circostanza, unita all'inadeguato livello di approfondimento del progetto definitivo, è stata ritenuta alla base della introduzione di tre varianti, con un incremento contrattuale complessivo del 58,61%, nonché della necessità del rifinanziamento dell'opera per ulteriori euro 30.000.000,00,

È stato, inoltre, rilevato un reiterato uso improprio della perizia di variante di cui all'articolo 132 del d.lgs. n. 163/2006, rilevando con riferimento alla perizia di variante n. 1, che la stessa è stata utilizzata per introdurre lavori che - definiti come "complementari, propedeutici e funzionali" alla realizzazione della nuova struttura ospedaliera - avrebbero dovuto, invece, trovare la loro consueta collocazione all'interno dell'intervento principale.

Con riferimento alla perizia di variante n. 2, è emerso che la stessa è stata utilizzata per introdurre modifiche attribuibili a sopraggiunte esigenze di carattere funzionale/distributivo e a valutazioni di opportunità di carattere statico e progettuale.

Infine, la perizia di variante n. 3, la più importante per consistenza, ha introdotto una rivisitazione del progetto definitivo a base di gara, con importanti modifiche di tipo architettonico, strutturale, funzionale e impiantistico, solo parzialmente riconducibili alla casistica di cui all'articolo 132, co. 1, lettera a) del d.lgs. n. 163/2006, che prevede modifiche giustificate da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari.

2.1.3 Comune di Porpetto e San Giorgio di Nogaro - progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di costruzione della strada "Variante S.P. 80"

Trattasi di istruttoria condotta a seguito di segnalazione della Guardia di Finanza tesa a rilevare profili di criticità che avevano comportato importanti incrementi di costo nel passaggio dal progetto definitivo a quello esecutivo posto a carico dell'impresa, nonché il ricorrere di notevoli ritardi nell'esecuzione delle opere. L'istruttoria ha consentito di rilevare che in sede di redazione del progetto esecutivo è stato necessario apportare numerose e rilevanti variazioni/integrazioni, richieste dalla stazione appaltante ed ulteriori rispetto alle migliori offerte in sede di gara dal concorrente, che hanno comportato significative differenze tecniche e di costo.

Per la maggior parte delle varianti non è stata rilevata l'insorgenza di circostanze sopravvenute e imprevedibili



al momento della stipula del contratto. Si è ritenuto che non fossero riconducibili alla casistica di cui all'articolo 132, co. 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 163/2006, bensì conseguenti ad errori e/o omissioni progettuali del progetto definitivo posto a base di gara e, dunque, ricadenti nell'ipotesi contemplata dall'articolo 132, co. 1, lettera e) del d.lgs. n. 163/2006.

Considerata, altresì, la numerosità e la natura delle modifiche effettuate si è ritenuto che le variazioni apportate potessero avere natura "sostanziale", con conseguente compromissione dei principi di trasparenza delle procedure e di parità di trattamento.

Le carenze del progetto definitivo non sono state rilevate in sede di verifica e validazione del progetto, rilevandosi al riguardo negligenze da parte dell'amministrazione.

È stata, inoltre, rilevata l'eccessiva dilatazione dei tempi di realizzazione dell'opera, avendo concesso la stazione appaltante numerose proroghe, senza adeguata motivazione.

L'istruttoria è stata definita, con nota di definizione semplificata del 14 settembre 2022, con invito alla stazione appaltante a tener conto di quanto specificatamente dedotto e rilevato in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

2.2 Altre istruttorie con criticità nella fase esecutiva

2.2.1 Consorzio di Irrigazione e Bonifica di Novara - presunte irregolarità nell'adozione del regolamento per i servizi di collaudatore e commissario di gara

Il procedimento istruttorio ha approfondito la questione della legittimità del regolamento del consorzio del 9 settembre 2014, per la costituzione dell'Albo dei prestatori dei servizi di collaudo, ai sensi del previgente articolo 91, co. 2, del d.lgs. n. 163/2006 e delle commissioni giudicatrici e delle modalità di retribuzione degli incarichi di collaudo, tenuto conto dell'attuale disposto dell'articolo 102 del d.lgs. n. 50/2016, e dei principi già espressi dall'Autorità con la determinazione n. 2 del 25 febbraio 2009, secondo cui, "al personale dipendente della amministrazione aggiudicatrice incaricato del collaudo spetta, quale compenso dell'attività svolta, l'incentivo ai sensi dell'articolo 92, co. 5, del Codice dei contratti pubblici".

L'istruttoria è stata definita con delibera n. 453 del 05 ottobre 2022, con la quale è stata confermata l'applicazione del d.lgs. n. 50/2016 e, ancor prima, del previgente d.lgs. n. 163/2006, nei riguardi dell'Associazione irrigazione est

Sesia consorzio di irrigazione e bonifica in qualità di organismo di diritto pubblico. Al riguardo, risulta evidenziato che nell'allegato IV del d.lgs. n. 50/2016 risultano elencati quali organismi di diritto pubblico: "i consorzi per le opere idrauliche, (...) i consorzi di bonifica, enti di sviluppo e di irrigazione (...)"; peraltro, nello stesso statuto dell'associazione si rileva che è riconosciuta la qualifica di organismo di diritto pubblico in relazione alle funzioni di bonifica.

Tenuto conto che gli appalti cui ineriscono gli incarichi di collaudo, analizzati nel corso dell'istruttoria, conferiti ai dipendenti interni afferiscono alla gestione "bonifica" dell'ente, è stata pertanto evidenziata la riconducibilità dell'ente alla figura e alle prerogative dell'organismo di diritto pubblico, come previsto nel relativo statuto, con conseguente applicazione, nei riguardi della predetta associazione, della normativa anche in tema di incentivi, come succedutasi nel tempo.

Inoltre, in riferimento alle modalità di remunerazione degli incarichi di collaudo conferiti a dipendenti della medesima associazione, è stato ritenuto non coerente con il principio di economicità di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006, come riportato nell'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, il riconoscimento di compensi calcolati secondo le tariffe professionali, sia pure con la predetta decurtazione del 50%; compensi non conformi alle norme sugli incentivi né ad essi assimilabili ai sensi del previgente Codice dei contratti pubblici, in assenza della previsione di percentuali predefinite a valere su uno stanziamento massimo per la remunerazione di tutte le funzioni tecniche.

Altresì, è stato ritenuto non coerente con il medesimo principio di economicità il riconoscimento di emolumenti in favore dei dipendenti del consorzio per l'attività di commissario di gara, operati in aggiunta alla normale retribuzione.

È stato, pertanto, richiamato il consorzio ad una stretta osservanza delle norme sull'incentivo per la remunerazione delle funzioni tecniche, dando attuazione alle previsioni di cui all'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016.

2.2.2 Heratech S.r.l. - Lavori di adeguamento del depuratore di Savignano sul Rubicone

L'istruttoria riguarda la gara per l'affidamento dei lavori di adeguamento del depuratore di Savignano sul Rubicone, indetta dalla Heratech S.r.l. In particolare, la stazione appaltante ha accettato dall'appaltatore la fidejussione a garanzia dell'anticipazione del 20% del prezzo di appalto, da parte di Confidi FinLabor Soc. Coop. nonostante "non iscritta all'elenco degli intermediari autorizzati dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni - IVASS".



In esito all'istruttoria condotta è emerso che la stazione appaltante aveva versato l'importo dell'anticipazione prima di aver ricevuto la polizza a garanzia Confidi Finlabor soc. coop., in violazione dell'articolo 35, co. 18, del d.lgs. n. 50/2016 e non aveva effettuato le doverose verifiche in ordine alla idoneità della fideiussione a garanzia dell'anticipazione.

L'istruttoria è stata conclusa con una nota di definizione semplificata, nella quale si è rilevato che le verifiche com-

piute sulla garanzia fideiussoria, propedeutica all'erogazione dell'anticipazione ai sensi dell'articolo 35, co. 18, del d.lgs. n. 50/2016, sono risultate prive degli approfondimenti idonei a salvaguardare l'interesse della stazione appaltante; che la stazione appaltante non ha operato in conformità alla normativa di settore, perché in contrasto con il citato articolo 35, co. 18, del d.lgs. n. 50/2016 e con i principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici enunciati dall'articolo 30, co. 1, dello stesso d.lgs. n. 50/2016.

13 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE

1. PREMESSA

Nel corso dell'anno 2022, risultano pervenuti all'Autorità, in relazione ad appalti di servizi e forniture, oltre n. 3400 protocolli che hanno determinato l'apertura di circa n. 600 trattazioni istruttorie, tra cui sono ricompresi poco meno di 150 fascicoli istruttori.

L'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture ha toccato specifiche tematiche, quali, in particolare, gli affidamenti e l'esecuzione di servizi di asportazione e smaltimento di rifiuti sanitari, di servizi di pulizia, di servizi mensa e di ristorazione nelle strutture sanitarie, dei servizi di trasporto infermi mediante ambulanze, dei servizi di gestione, distribuzione e fornitura gas medicali, l'organizzazione e gestione del controllo e della vigilanza sanitaria dello stato di salute dei cani, dei gatti e degli altri animali da affezione, dei servizi legali e dei servizi assicurativi, dei servizi di mensa e trasporto nelle strutture scolastiche, della fornitura di materiale elettrico negli enti locali.

Nell'ambito delle istruttorie effettuate sui singoli affidamenti sono emerse specifiche anomalie e criticità in ogni fase della procedura, essendo stato riscontrato l'utilizzo improprio dell'affidamento diretto e della proroga tecnica (soprattutto negli affidamenti a cura degli enti del Servizio Sanitario Nazionale), difficoltà nell'adeguata programmazione e progettazione dei servizi e forniture, anche in misura reiterata, nonostante i precedenti pronunciamenti e i richiami dell'Autorità, l'artificioso frazionamento degli appalti e l'improprio utilizzo della procedura negoziata.

Anche nel settore dei servizi e delle forniture, l'azione di vigilanza si è variamente articolata ricorrendo ad ispezioni, indagini d'ambito e istruttorie su casi specifici di cui si dà evidenza nei sotto riportati paragrafi.

2. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

2.1 L'affidamento dei servizi legali

Nell'esercizio dell'attività di vigilanza l'Autorità ha esaminato la fattispecie dell'affidamento degli incarichi legali da parte della Cassa Italiana Previdenza Assistenza Geometri Liberi Professionisti (di seguito Cassa Geometri) in particolare è stata dapprima verificata la sussistenza di tutti i requisiti richiesti dall'articolo 3, co. 1, lettera d) del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", ai fini del riconoscimento della natura giuridica di organismo di diritto pubblico, in capo all'ente in questione, con la conseguente sottoposizione dell'attività contrattuale alle regole dell'evidenza pubblica.

Con la nota di definizione in forma semplificata, accertata la sussistenza dei suddetti requisiti, l'Autorità ha messo in evidenza la mancata predisposizione da parte della Cassa Geometri di un elenco di professionisti cui attingere nell'affidamento degli incarichi legali (c.d. *short list*), da individuare mediante un avviso pubblico sul sito web

istituzionale dell'ente idoneo a garantire la massima trasparenza in sede di costituzione della stessa.

Ciò in quanto, in assenza della c.d. *short list*, l'eccessiva discrezionalità demandata ai membri del Consiglio di amministrazione e/o al Direttore generale, ha fatto sì che i singoli incarichi legali venissero conferiti mediante un procedimento inidoneo a garantire una scelta trasparente, imparziale ed orientata a perseguire nel modo più opportuno l'interesse pubblico.

Le modalità operative appena descritte hanno reso evidente la non conformità alle indicazioni fornite dalle Linee guida n. 12 «L'affidamento dei servizi legali», approvate con delibera ANAC n. 907 del 24 ottobre 2018, per mancanza dell'attivazione dei presidi anticorrottivi e di trasparenza e la conseguente violazione dei principi generali quali economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e rotazione, richiamati dagli articoli 4 e 36 del d.lgs. n. 50/2016, non-



ché, in ultima analisi, dei principi di imparzialità e buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

In particolare, l'Autorità ha osservato come la gestione amministrativa operata dalla Cassa Geometri abbia violato, tra gli altri, il principio di rotazione di cui al comma 1, del citato articolo 36, avendo l'istruttoria svolta accertato il conferimento degli incarichi ai medesimi legali, in alcuni casi, anche più di 100 all'anno.

In tal modo, si sono determinate ingiustificate rendite di posizione in favore di un ristretto numero di professionisti, a discapito dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità; peraltro, in assenza di un apparato motivazionale idoneo a giustificare la reiterazione degli incarichi ai medesimi professionisti.

Sempre in tema di affidamento di incarichi/servizi legali, è stata svolta attività di vigilanza con riferimento a talune società *in house*, tra le quali Salerno Pulita S.p.A., azienda integralmente partecipata dal Comune di Salerno, che è risultata affidataria del servizio pubblico inerente la gestione dei servizi di pulizia, igiene ambientale e raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani.

Dall'attività di vigilanza è emerso come la società, pur avendo un fatturato annuo di circa 24 milioni di euro, risulti priva di un ufficio gare, di un ufficio legale e finanche di un dipendente in possesso di competenze giuridico-amministrative di settore, adeguate a far fronte alla complessa materia degli affidamenti secondo la disciplina del Codice dei contratti pubblici.

Per sopperire a tali lacune, l'azienda ha esternalizzato in favore di due professionisti, i servizi di consulenza ed assistenza legale relativi a tutte le procedure di contrattualistica pubblica.

Come ampiamente chiarito dalle Linee guida n.12 oltre ai servizi legali esclusi dall'ambito applicativo del Codice dei contratti pubblici - puntualmente elencati all'articolo 17, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016 - vi sono tipologie di servizi legali che devono ritenersi soggette alla disciplina codicistica.

Pertanto, nel caso di Salerno Pulita S.p.A., l'affidamento del servizio di consulenza ed assistenza legale, affidato in via continuativa a due professionisti, costituisce appalto, con conseguente applicabilità dell'Allegato IX e degli articoli 140 e seguenti del d.lgs. n.50/2016.

Più nello specifico, l'istruttoria ha verificato che gli incarichi conferiti ai due legali ricoprono la quasi completa at-

tività inerente le gare ad evidenza pubblica della società; con il conseguente svolgimento, continuo e sistematico, da parte dei due professionisti, delle attività dell'ufficio legale e dell'ufficio gare.

Inoltre, la scelta dei soggetti incaricati, basata sul criterio dell'*"intuitu personae"*, in assenza di qualsivoglia procedura comparativa atta a valutarne i requisiti di professionalità, in distonia con quanto indicato anche nelle sopra richiamate Linee guida n. 12 oltreché con i principi generali di cui agli articoli 30 e 36, comma1, del d.lgs. n. 50/2016.

Un caso analogo, definito con nota di definizione semplificata del 18 maggio 2022, è stato quello avente ad oggetto la gestione degli incarichi legali ad opera di Cotral S.p.A., società *in house* della Regione Lazio, concessionaria del servizio di trasporto pubblico locale di tipo extraurbano nel Lazio, anch'essa priva di un ufficio legale.

Dall'attività di vigilanza è emerso che la suddetta società non è dotata di un servizio di avvocatura interna e che non è istituito alcun albo specifico dal quale attingere i nominativi dei legali esterni, poiché la precedente *short list* era stata abolita a seguito della con deliberazione del Consiglio di amministrazione n. 101/2014; pertanto, a partire dal 2014 l'azienda ha affidato gli incarichi di patrocinio legale attraverso atti di indirizzo del Presidente e/o Direttore generale, su motivata proposta dei responsabili delle singole strutture gerenti i contenziosi medesimi, sulla base della professionalità, esperienza e capacità tecnica dell'avvocato.

L'istruttoria ha permesso di rilevare che per i n. 637 incarichi affidati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016, tra il 2017 ed il 2021, sono stati liquidati circa 4,4 milioni di euro (al netto di IVA e CPA); nel quinquennio esaminato, nove professionisti hanno ricevuto n. 483 incarichi sui n. 637 complessivamente affidati - per un importo di circa 3 milioni di euro - determinando così una posizione di indubbio vantaggio per gli stessi.

Come già osservato, le prestazioni di cui all'articolo 17, co. 1, lettera d) del d.lgs. n. 50/2016, anche se escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice dei contratti, sono comunque assoggettate per il loro affidamento, ai sensi del precedente articolo 4, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

Anche in questo caso, l'Autorità ha, quindi, concluso per la non conformità dell'operato di Cotral S.p.A. ai principi di buon andamento e di imparzialità di cui all'articolo 97 Costituzione, e al principio di rotazione degli incarichi di cui all'articolo 36, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016.



2.2 Le proroghe e i rinnovi dei contratti pubblici

L'attività di vigilanza, anche nel corso del 2022, si è soffermata sulle fattispecie di improprio ricorso alla proroga tecnica o al rinnovo dei contratti di appalto, in violazione del principio generale di divieto di proroga e rinnovo dei contratti pubblici presente nel nostro ordinamento.

La proroga ed il rinnovo, infatti, si rivelano lesivi del principio generale secondo cui ogni vantaggio economico derivante dall'erogazione di denaro pubblico deve seguire una procedura ad evidenza pubblica. Anche la proroga dei contratti pubblici c.d. tecnica, disciplinata dall'articolo 106, co. 11, del d.lgs. n. 50/2016, diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare una data prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un regime contrattuale ad un altro. L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi eurounitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'articolo 2, co. 1, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*", e ripresi nell'articolo 30, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016.

Nel corso dell'attività di vigilanza, è stato possibile riscontrare come l'utilizzo dello strumento della proroga e del rinnovo avvenga per svariati motivi, tra cui *in primis* la carenza di programmazione, nonché ritardi o errori nella predisposizione e pubblicazione degli atti di gara. Soprattutto per quanto attiene agli enti del Servizio Sanitario Nazionale, il ricorso a proroghe o rinnovi è spesso dovuto all'attesa dell'attivazione ed aggiudicazione di gare da parte dei soggetti aggregatori e centrali di committenza. Inoltre, l'attività del soggetto aggregatore o della centrale di committenza è compromessa da carenze organizzative interne, a cui si sommano i difetti di coordinamento con i singoli enti, soprattutto al momento della fase della comunicazione dei fabbisogni, e dunque della progettazione delle gare.

Proprio a tale ultimo riguardo, viene in rilievo la nota di definizione semplificata del 13 aprile 2022 relativa all'affidamento dei servizi di pulizia, mensa e ristorazione negli ospedali pubblici della Regione Molise.

In tale nota, l'Autorità ha rilevato il ricorso da parte dell'Azienda sanitaria regionale del Molise (ASREM), sia con riferimento al settore della pulizia che con riguardo al settore della ristorazione, a forme "atipiche" e non più attuali di prosecuzione del rapporto contrattuale, quali rinnovi

e/o proroghe contrattuali sostanzialmente *sine die* che hanno consolidato il rapporto contrattuale in essere con i vari operatori economici, in assenza di un minimo confronto concorrenziale.

Inoltre, i provvedimenti con cui sono state predisposte le proroghe non sono risultati adeguatamente motivati in ordine ai presupposti e alle circostanze che ne hanno giustificato l'adozione. Trattandosi, infatti, di strumento eccezionale rispetto al procedimento di evidenza pubblica, l'utilizzo della proroga tecnica è assistito da un onere motivazionale più stringente, che deve dare conto analiticamente delle circostanze, non imputabili all'amministrazione, che hanno reso necessario il ricorso a tale strumento.

In via ulteriore, è emerso che, nel 2016 (per il settore pulizie) e nel 2019 (per il settore ristorazione), ASREM si era attivata per l'espletamento dell'*iter* procedurale da parte della competente centrale di committenza; posto che in entrambi i settori i primi provvedimenti di proroga risalivano già al 2010, con ciò mostrando che la "condizione di stallo" fosse di fatto consolidata nel tempo.

Ciò posto, l'istruttoria svolta ha mostrato due ulteriori comportamenti inefficienti dei soggetti coinvolti, quantomeno in riferimento al servizio di ristorazione: ASREM non ha chiarito se gli atti di gara approvati nel 2019 conservassero o meno attualità, considerato il lasso di tempo ormai trascorso, con ciò violando il principio di tempestività dell'affidamento degli appalti pubblici enunciato dall'articolo 2, del d.lgs. n. 163/2006, e dall'articolo 30, del d.lgs. n. 50/2016; la centrale di committenza della Regione Molise ha, invece, mostrato carenze e inefficienze organizzative, in quanto ha richiesto conferma circa l'attualità della documentazione trasmessa da ASREM nel marzo 2019, soltanto nel mese di dicembre 2021, rendendo così necessario il ricorso alla proroga da parte della stessa ASREM del contratto in corso.

Con la nota in esame, l'Autorità ha rivolto, anche, un invito alla Presidenza della Giunta regionale del Molise ad incentivare la funzionalità della centrale unica di committenza della Regione, assumendo le più opportune iniziative e i correttivi ritenuti necessari al riguardo, al fine di assicurare un'efficace gestione delle procedure di gara, garantendo un corretto avvicendamento degli aggiudicatari e facendo sì che sia evitato il ricorso improprio alla proroga c.d. tecnica quale ammortizzatore pluriennale delle inefficienze del sistema di acquisizione centralizzato (cfr. comunicato del Presidente dell'Autorità del 4 novembre 2015).

Anche l'istruttoria conclusa con la delibera ANAC n. 535 del 16 novembre 2022 ha messo in luce le criticità attinenti all'ingiustificato ricorso alle proroghe ed ai rinnovi contrattuali. Infatti, è stata riscontrata un'inefficace or-



ganizzazione della Azienda regionale di coordinamento per la salute di Udine nella gestione degli acquisti, in particolare nella fase della redazione degli atti di gara relativi al servizio di smaltimento dei rifiuti speciali.

Per tale motivo, si è provveduto ad evidenziare come il dilatarsi della tempistica per la predisposizione di tali atti non risulti in linea con i principi di efficacia e tempestività enunciati dall'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006 poi ripresi dall' articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, nonché con il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione. Conseguentemente, con la citata delibera è stato stigmatizzato il reiterato ricorso, da parte della stazione appaltante, allo strumento eccezionale della proroga dei contratti pubblici, in violazione dei principi sopra richiamati, ed è stato disposto il monitoraggio dell'appalto al fine di acquisire primi elementi conoscitivi in merito all'esecuzione del nuovo servizio di gestione dei rifiuti speciali.

Sempre in materia di appalto di servizi di gestione dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, prodotti dalle strutture delle Aziende sanitarie, l'Autorità ha effettuato un'istruttoria relativa all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti speciali, pericolosi e non pericolosi, effettuato dall'Azienda provinciale per i Servizi Sanitari (APSS) della Provincia Autonoma di Trento, conclusa con delibera ANAC n. 315 del 6 luglio 2022.

L'istruttoria ha consentito di riscontrare un'inefficace organizzazione della stazione appaltante nella gestione degli acquisti, in particolare nella fase della redazione degli atti di gara relativi al servizio di smaltimento dei rifiuti speciali. Infatti, l'attività di progettazione e programmazione della gara è risultata già in ritardo rispetto alla scadenza naturale del contratto in corso di esecuzione che era fissata, considerando anche l'opzione di rinnovo, al 31 gennaio 2020.

Infatti, il 13 maggio 2019 erano stati approvati il programma degli acquisti di beni e servizi per il biennio 2018-2019 e gli elenchi delle procedure di gara da gestire prioritariamente nel 2019, tra cui la procedura per l'affidamento della gestione dei rifiuti speciali. Il 26 agosto 2019 era stato istituito il gruppo di lavoro per la predisposizione del capitolato tecnico relativo alle procedure di affidamento del servizio per la gestione dei rifiuti speciali e la gestione dei rifiuti ingombranti e la conclusione dell'attività del gruppo di lavoro era stata pianificata per l'autunno 2020.

È emerso che successivamente alla programmazione (maggio 2019), la nomina del gruppo di lavoro è avvenuta solo cinque mesi dopo, ossia ad agosto 2019, e non appariva che la programmazione delle attività di predisposizione degli atti di gara (da terminare nella seconda metà del 2020) fosse coerente con la scadenza contrattuale

(31 gennaio 2020), tenuto anche conto che i tempi tecnici di svolgimento della gara avrebbero comportato un ulteriore differimento temporale per il subentro nel nuovo aggiudicatario.

La progettazione e la conseguente indizione della nuova gara è stata ulteriormente rallentata dall'emergenza epidemiologica da Covid-19, giungendo a far sì che la pubblicazione della nuova gara (17 febbraio 2022) sia avvenuta due anni dopo la scadenza del contratto (31 gennaio 2020).

Nel tempo intercorso, APSS si è vista costretta, al fine di non interrompere il servizio essenziale, a fare ricorso, in via ordinaria, all'istituto eccezionale della proroga del contratto di appalto, per un rilevante importo (euro 2.473.000,00).

La gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti speciali da parte dell'APSS non è risultato, pertanto, in linea con i principi di efficacia e tempestività, nonché di concorrenza e parità di trattamento (per quanto attiene alle proroghe disposte) enunciati dall'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006 e riprodotti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, nonché con il principio di buon andamento di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Analoghe criticità sono emerse nell'istruttoria conclusa con la delibera ANAC n. 412 del 6 settembre 2022, avente ad oggetto il servizio di gestione, distribuzione e fornitura gas medicali e tecnici, compresa la manutenzione degli impianti di stoccaggio e della rete di distribuzione presso tutte le strutture aziendali ed opere di riqualificazione impiantistica, per cinque anni, affidato all'Azienda sanitaria locale di Brindisi.

Nel caso di specie, è emerso come il contratto di appalto, con scadenza al 14 dicembre 2016, fosse stato oggetto di una serie di proroghe, in virtù delle quali l'affidamento del servizio all'appaltatore si è protratto fino al 30 giugno 2021, dunque per circa quattro anni e mezzo dopo l'originaria scadenza del contratto.

Nelle determinazioni di proroga era stata costantemente evidenziata la necessità di garantire la continuità delle forniture di gas medicinale e dei servizi di manutenzione degli impianti di distribuzione, con l'obiettivo di rispettare i livelli essenziali di assistenza (LEA), in quanto prodotti "salvavita", il cui mancato rifornimento avrebbe comportato l'interruzione di pubblico servizio e l'impossibilità di garantire l'operatività delle strutture sanitarie della ASL.

Proprio per tali motivi, l'Autorità ha ritenuto, invece, che in capo alla ASL di Brindisi vi fosse l'onere di programmare e definire il progetto del nuovo affidamento con

congruo anticipo rispetto alla scadenza del contratto. In base a quanto emerso nel corso dell'istruttoria, le reiterate proroghe dell'affidamento già scaduto erano, invero, riconducibili, nella sostanza, a carenze della ASL nelle fasi di programmazione e progettazione della nuova procedura di affidamento, che ha subito un notevole ritardo in un primo momento a causa delle difficoltà di addvenire all'unione temporanea di acquisto con altre ASL, ma soprattutto, successivamente, a causa delle inefficienze che si sono potute rilevare nella fase precedente all'approvazione del progetto finale da porre a base di gara.

In particolare, le prime proroghe relative all'anno 2017, sono apparse riconducibili ad una carenza di congrua anticipata programmazione della procedura di acquisizione del servizio essenziale di cui trattasi, che non hanno consentito di procedere con l'acquisto in unione temporanea d'acquisto con le altre ASL, come previsto dalle disposizioni regionali.

Per quanto riguarda le proroghe successive, relative agli anni 2018, 2019 e 2020, esse sono apparse riconducibili ad inefficienze e carenze nella fase di progettazione e predisposizione degli atti di gara. Infatti, il progetto della nuova gara, inizialmente suddiviso in lotti, di cui uno per la manutenzione degli impianti ed uno per la fornitura di gas, è stato inizialmente approvato il 27 dicembre 2017, unitamente agli atti della gara. Non risulta, tuttavia, che il bando sia stato tempestivamente pubblicato, ed anzi, il progetto già approvato, dopo sei mesi, ossia a giugno del 2018, è stato oggetto di osservazioni da parte del Direttore facente funzioni della U.O.C. di farmacia, che ha richiesto una rilevante modifica, ovvero che le attività manutentive sulla rete gas fossero affidate unitamente alla fornitura di gas medicali. La ASL ha ritenuto di accogliere la richiesta, modificando il progetto, e facendo così slittare la definizione degli atti di gara al mese di luglio 2019 (quindi un anno dopo le osservazioni ed un anno e mezzo dopo l'approvazione del primo progetto).

Dall'istruttoria effettuata, è emerso, inoltre, che la nomina del nuovo Direttore di Struttura complessa per la farmacia ospedaliera del P.O. Perrino di Brindisi - il quale ha formulato ulteriori osservazioni rispetto al prezzo di fornitura dei gas medicinali e la conseguente riformulazione del quadro economico definitivo - ha comportato uno slittamento dell'approvazione degli atti di gara e dell'avvio della procedura di affidamento al mese di aprile 2020, con conseguente aggiudicazione definitiva nel mese di aprile 2021.

Medio tempore, nel periodo intercorrente tra la scadenza del contratto, avvenuta il 14 dicembre 2016, l'indizione, l'aggiudicazione della nuova procedura di gara e la presa in servizio da parte del RTI aggiudicatario, avvenuta il 1° luglio 2021, la ASL di Brindisi ha gestito l'affidamento del

servizio di manutenzione degli impianti e di fornitura dei gas medicali attraverso l'utilizzo di reiterati affidamenti in proroga.

Alla luce di quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto responsabile la stessa ASL dell'improprio ricorso alla proroga del servizio, non essendosi rinvenute nel caso di specie, le condizioni straordinarie di eccezionalità, oggettività e insuperabilità che rendono legittima la proroga tecnica.

2.3 La suddivisione in lotti

Relativamente alle criticità inerenti la fase di progettazione di gara, può essere richiamata anche la nota di definizione semplificata del 5 ottobre 2022, relativa al bando di gara pubblicato nell'aprile 2022 dall'Associazione Nazionale per l'Assistenza Sanitaria dei dipendenti degli Enti Pubblici (A.S.D.E.P.), avente ad oggetto la "*Copertura assicurativa temporanea caso morte e long term care rimborso spese mediche ospedaliere a favore dei dipendenti degli Enti aderenti e dei loro familiari a carico*", per un valore globale a base di gara calcolato in poco più di 78 milioni di euro.

A.S.D.E.P. è una associazione non riconosciuta senza scopo di lucro ai sensi dell'articolo 36 del codice civile, che agisce come "altro soggetto aggiudicatore", ai sensi dell'articolo 3, co. 1, lettera g) del d.lgs. n. 50/2016.

In qualità di soggetto aggiudicatore, A.S.D.E.P. è tenuta al rispetto dei principi di libera concorrenza e non discriminazione, espressamente richiamati dai commi 1 e 7 dell'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016. Tali principi devono essere osservati anche negli affidamenti di appalti di servizi nell'ambito del mercato assicurativo, ove sono state più volte evidenziate criticità su diversi aspetti degli atti di gara che ostacolo la libera concorrenza nel settore (in tal senso anche il comunicato del Presidente del 1° aprile 2020).

Nel caso di specie, il profilo contestato, oggetto d'istruttoria, si riferisce essenzialmente alla decisione di strutturare la gara - avente ad oggetto tre distinti servizi assicurativi - come lotto unico, anziché di suddividere il servizio in più lotti, individuati in base alla tipologia del rischio da coprire o in base ad altro pertinente criterio in ossequio all'articolo 51, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016.

Sono stati, dunque, riuniti in un lotto unico le coperture del rimborso spese mediche ospedaliere (RSMO), la perdita dell'autosufficienza (LTC) e la copertura assicurativa temporanea caso morte (TCM), che rappresentano tre tipologie di servizi notevolmente differenti tra loro. La scelta di A.S.D.E.P. di aggregare rischi eterogenei nell'alveo di un unico lotto, anziché di suddividere la gara in più lotti individuati in base alla tipologia di rischio da coprire,



alla licenza necessaria e, non da ultimo, alla specializzazione produttiva per rami delle singole imprese di assicurazione, è risultato lesivo del *favor participationis*. Ne consegue, dunque, un *modus operandi* che determina sia centralizzazione che aggregazione della domanda. A ben guardare, infatti, tra enti fondatori (INPS, INAIL, ACI) ed enti aderenti (tra cui Corte dei conti ed Ufficio parlamentare di bilancio), A.S.D.E.P. centralizza il servizio di copertura assicurativa a favore di una platea considerevole di dipendenti nell'alveo del panorama delle pubbliche amministrazioni italiane. Per di più, nel bando di gara, l'aggregazione di rischi eterogenei, rientranti sia nel "ramo danni" che nel "ramo vita", determina un ulteriore disin-

centivo alla concorrenza, cagionando conseguenze negative in un settore già caratterizzato dalla presenza di un numero ridotto di imprese.

Nel caso di specie, dunque, al termine dell'istruttoria è stato rilevato che, per evitare un evidente contrasto con i principi statuiti dagli articoli 30 e 51 del d.lgs. n. 50/2016, il bando di gara avrebbe potuto essere articolato sia in lotti distinti dal punto di vista funzionale - separando le coperture assicurative del ramo vita da quelle del ramo danni - che in lotti dimensionalmente più contenuti dal punto di vista economico.

3. LA CARENZA DEI CONTROLLI NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI SERVIZI

Nel corso dell'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture, l'Autorità ha avuto modo di riscontrare profili di criticità anche nella fase di esecuzione; fase che assume notevole rilevanza in quanto in essa si concretizzano le aspettative programmate dalle stazioni appaltanti nelle fasi di progettazione ed affidamento.

Nella fase di esecuzione, infatti, si realizza l'interesse pubblico, sotteso all'indizione della gara, e ciò può avvenire se l'appaltatore selezionato adempie correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, modalità, termini e prescrizioni stabiliti dal contratto e dal capitolato. Infatti, anche la fase di esecuzione, al pari di quella di affidamento, deve garantire la qualità delle prestazioni e deve svolgersi nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza (articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016).

Tanto premesso, anche in questa fase assumono particolare rilevanza i controlli della stazione appaltante effettuati dal Direttore dell'Esecuzione o dal Responsabile del procedimento che comportano l'emissione dei certificati di regolare esecuzione e dei mandati di pagamento del corrispettivo contrattuale, se con esito positivo, ovvero, la comminazione delle penali e, nei casi più gravi, l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto, qualora si riscontrino il ritardo o il non esatto adempimento delle prestazioni contrattuali.

Nel corso dell'attività di vigilanza, l'Autorità ha avuto modo di riscontrare come le principali criticità afferenti la fase esecutiva attengano proprio alla carenza di controlli da parte della stazione appaltante.

Nel procedimento concluso con delibera ANAC n.156 del 30 marzo 2022, avente ad oggetto l'affidamento da parte di Roma Capitale dell'organizzazione e gestione del con-

trollo e della vigilanza sanitaria dello stato di salute dei cani, dei gatti e degli altri animali da affezione, compresa la direzione sanitaria dei due canili comunali di Muratella e Ponte Marconi e l'assistenza medico-veterinaria ordinaria e quella d'urgenza anche in regime di ricovero, è stato possibile rilevare come l'esecuzione delle prestazioni da parte dell'appaltatore si fosse svolta in parziale difformità a quanto contrattualmente previsto.

In base alle risultanze istruttorie, è emerso che ciò era dovuto anche a carenze e approssimazioni nella predisposizione nella progettazione a base di gara, ritenuta non adeguata alle disposizioni dell'articolo 23, del d.lgs. n. 50/2016, per non aver tenuto conto dello stato dei luoghi di esecuzione del servizio e delle autorizzazioni necessarie per lo svolgimento dello stesso. Ciò ha comportato un significativo discostamento tra le prestazioni oggetto del contratto di appalto e il relativo corrispettivo stimato, nonché con le prestazioni concretamente eseguite dall'appaltatore.

A fronte di ciò, l'attività di controllo e direzione da parte del Responsabile del procedimento è risultata carente e non in linea con quanto stabilito all'articolo 31 del d.lgs. n. 50/2016, nonché con le indicazioni di cui alle Linee guida ANAC n. 3, recanti «*Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni*», ed il Regolamento emanato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti con decreto n. 49 del 7 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 maggio 2018.

Non è risultato, inoltre, che il Responsabile del procedimento abbia valutato l'entità della variazione dell'esecuzione delle prestazioni, ai fini della possibile disposizione di varianti in corso d'opera ai sensi dell'articolo 106, del d.lgs. n. 50/2016.



Analoghe criticità relative alla fase di esecuzione del contratto di appalto sono state riscontrate nel procedimento concluso con la nota di definizione semplificata del 9 marzo 2022, avente ad oggetto la *"Fornitura mediante accordo quadro biennale, a somministrazione, di materiale elettrico"* del Comune di Palermo.

Dalla lettura del capitolato d'oneri è stato possibile evincere che due copie dei listini/cataloghi vigenti - relativi alla fornitura di materiale elettrico - avrebbero dovuto essere obbligatoriamente prodotti da parte della ditta aggiudicataria prima della stipula del contratto. Inoltre, su tali listini/cataloghi si sarebbe dovuto applicare lo sconto d'ufficio e il ribasso unico percentuale offerto dalla ditta aggiudicataria in sede di gara.

L'istruttoria ha permesso, inoltre, di accertare come, in seguito all'aggiudicazione dell'appalto di fornitura, il Responsabile del procedimento non avesse acquisito i listini prezzi, che sono stati messi a disposizione dall'appaltatore tramite un portale raggiungibile mediante apposite credenziali. Vieppiù anche in seguito alla pubblicazione di tali listini, il Responsabile del procedimento non ha effettuato alcun tipo di verifica/controllo in merito ai prezzi ed ai prodotti contenuti nei listini/cataloghi da cui i vari servizi/uffici del Comune di Palermo potevano effettuare ordinativi. Pertanto, la mancata acquisizione dei listini prezzi in sede di gara e la mancanza di controlli relativamente a quelli messi a disposizione successivamente dall'appaltatore hanno sostanziato una grave non conformità, da cui sono sfociate conseguenze pregiudizievoli per l'esecuzione del contratto di fornitura.

4. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA

4.1 Azienda ospedaliera universitaria policlinico Paolo Giaccone di Palermo - servizio di trasporto mediante autoambulanze

L'appalto oggetto di istruttoria è stato aggiudicato dall'Azienda ospedaliera universitaria policlinico Paolo Giaccone di Palermo, in data 6 febbraio 2012, al RTI Italy Emergenza Coop. Sociale (mandataria)/Ambulanze Città di Roma S.r.l. (mandante) per cinque anni, per un corrispettivo annuo presunto di euro 887.930,00 e per un totale, nei cinque anni, di euro 4.439.650,00.

Il servizio risultava avviato in data 15 novembre 2012, pertanto la scadenza dell'affidamento, in base al bando ed al capitolato, risultava essere il giorno 15 novembre 2017.

Nel corso dell'esecuzione, il servizio di trasporto infermi mediante ambulanze, così come delineato nel bando e nel capitolato, è stato poi modificato nel corso del tempo, per l'effetto di "estensioni", "servizi aggiuntivi" e/o "varianti".

L'esame dei listini messi a disposizione dall'appaltatore ha, altresì, mostrato che i prezzi risultavano difformi, in alcuni casi, rispetto a quelli ufficiali indicati nei listini delle case produttrici, in altri casi, da quelli ottenibili a fronte dell'applicazione del ribasso offerto dall'impresa, risultando, peraltro, anche presenti prodotti che non rientravano tra quelli inseriti nel capitolato d'oneri.

Nel procedimento di vigilanza è stato, dunque, appurato che il Responsabile del procedimento non aveva esercitato il ruolo di coordinamento e controllo attribuitogli dalla legge, non avendo raccolto in maniera tempestiva tutti gli elementi di valutazione utili per la verifica di inadempienze contrattuali e conseguente applicazione delle penali o della risoluzione del contratto - peraltro avviata solo a seguito della richiesta informativa di ANAC. Infine, è emerso anche un ulteriore profilo di mancato rispetto delle disposizioni di legge riguardanti le modifiche contrattuali considerata l'acquisizione da parte dell'amministrazione, nel corso dell'esecuzione del contratto, di "prodotti non facenti parti dell'oggetto contrattuale".

Alla luce dell'istruttoria svolta, dunque, si è potuto rilevare come l'operato del Comune di Palermo non risultasse conforme ai principi generali di cui all'articolo 30 ed alle specifiche disposizioni contenute negli articoli 31, 101 e 106 del d.lgs. n.50/2016, nonché in contrasto con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Carta Costituzionale.

Il 15 maggio 2018 l'Azienda ospedaliera ha poi disposto la prosecuzione del contratto *"senza soluzione di continuità a far data dal 16 novembre 2017 fino al 15 maggio 2018, e comunque fino alla definizione di una nuova procedura di affidamento in fase di indizione"*. La nuova gara è stata poi indetta il 30 aprile 2021 ed è stata aggiudicata il 22 luglio 2022.

L'istruttoria effettuata ha consentito di riscontrare significativi profili di anomalia e irregolarità, accertati con delibera ANAC n. 501 del 25 ottobre 2022.

In primo luogo, è stata riscontrata la mancata formale costituzione del RTI tra Italy Emergenza Coop. Sociale e Ambulanze Città di Roma S.r.l., all'esito dell'aggiudicazione della gara, avvenuta il 6 febbraio 2012, in contrasto con l'articolo 37, co. 8, del d.lgs. n. 163/2006, applicabile *ratione temporis*.

È emerso, tuttavia, come le principali criticità abbiano avuto origine dalla mancata stipula del contratto di



appalto tra l'Azienda ospedaliera ed il costituendo RTI aggiudicatario, in difformità alle disposizioni dell'articolo 11, co. 9, del d.lgs. n. 163/2006.

Infatti, in assenza di contratto di appalto, anche le "estensioni" ed i "servizi aggiuntivi" affidati dall'azienda ospedaliera al costituendo RTI Italy Emergenza Coop. Sociale nel corso del tempo, che fanno riferimento ad un contratto stipulato dalle parti, valido efficace, hanno posto seri dubbi di legittimità.

A ciò si aggiunga che, in assenza del contratto di appalto, anche l'affidamento in "proroga" effettuato dall'Azienda ospedaliera, il 15 maggio 2018, è stato valutato dall'Autorità quale mero affidamento diretto, in quanto era venuto meno il presupposto di un appalto in corso di esecuzione regolato da un contratto. Tra l'altro la proroga era stata effettuata in assenza dei presupposti applicativi e dunque, anche qualora fosse stato stipulato il contratto di appalto, l'affidamento in proroga, sarebbe stato non in linea con la normativa di riferimento.

Da ultimo, l'appalto in questione presentava profili di criticità anche per quanto concerne la fase di esecuzione, in quanto, in base all'istruttoria effettuata, non sono emerse le concrete modalità con cui l'Azienda ospedaliera ha provveduto a riscontrare la regolare esecuzione del servizio, quantomeno dal 2019 in poi, attraverso, tra l'altro, l'acquisizione e la verifica di tutta la specifica documentazione prevista dal capitolato speciale di appalto, da prodursi da parte dell'appaltatore.

4.2 IPAV- Istituzioni Pubbliche di Assistenza Veneziane - contratto di locazione del complesso immobiliare facente parte dell'ex convento delle Zitelle, sull'isola della Giudecca

L'IPAV - Istituzioni Pubbliche di Assistenza Veneziane 2021 - è un ente nato dalla fusione per unione, avvenuta nel 2020, tra IRE -Istituzioni di Ricovero e di Educazione Venezia - e l'Antica Scuola dei Battuti di Venezia- Mestre. Ai fini della contrattualistica pubblica, l'IPAV è un organismo di diritto pubblico e dunque amministrazione aggiudicatrice, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 1, commi 1 e 3, e dell'articolo 3, co.1, lettera a) e lettera d) del d.lgs. n. 50/2016. Ne consegue che, dal punto di vista soggettivo, è tenuto ad applicare le disposizioni in esso contenute.

La fattispecie oggetto di istruttoria è una locazione ad uso non abitativo del complesso immobiliare facente parte dell'ex convento delle Zitelle, oggi Hotel Palladio sull'isola della Giudecca, stipulata dall'IPAV (locatore) con delle società private (conduttori).

La fattispecie è riconducibile nell'ambito dei c.d. "contratti attivi", poiché comporta un'entrata per la pubblica amministrazione derivante dalla corresponsione del canone di locazione, e che, in quanto tale è assoggettata alla normativa speciale per essi prevista, ai principi generali di cui alla normativa sulla contabilità di Stato e all'articolo 4 del d.lgs. n. 50/2016. Nei contratti di locazione attiva, pertanto, per l'individuazione del conduttore è necessario lo svolgimento di una procedura di valutazione, tramite l'espletamento quantomeno di una gara informale, previa pubblicazione di un avviso pubblico o manifestazione di interesse, idonea a rispettare i principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.

Nel caso di specie, con contratto del 6 agosto 2019, l'IRE (locatore) e la società Bauer S.p.A.(conduttore) hanno risolto consensualmente un contratto di locazione del complesso immobiliare di cui trattasi, tra loro sottoscritto in data 7 marzo 2017, stabilendo la corresponsione da parte del conduttore della somma di un milione di euro a titolo di premio *una tantum* per la risoluzione consensuale anticipata.

Con lo stesso contratto del 6 agosto 2019, l'IRE ha concesso in locazione alla società Bauer S.p.A., ad uso non abitativo ai sensi della legge 27 luglio 1978, n. 392, recante "Disciplina delle locazioni di immobili urbani", lo stesso complesso immobiliare per il periodo dal 6 agosto 2019 al 31 luglio 2049, con un canone fissato in euro 1.050.000,00, adeguato annualmente in misura pari al 75% della variazione ISTAT. In particolare, per il periodo dal 6 agosto 2019 al 31 dicembre 2019, il canone veniva fissato in euro 437.500,00 mensili. Per il periodo dal 1° gennaio 2049 al 31 luglio 2049 il canone veniva fissato in euro 612.500,00 oltre rivalutazione ISTAT. Il contratto di locazione del 6 agosto 2019 veniva trascritto a Venezia l'8 agosto 2019 ai n.n. 28280/19588.

Con atto notarile dell'11 novembre 2019, è stata poi perfezionata la scissione parziale della società Bauer S.p.A. mediante attribuzione in favore di Project Giudecca S.r.l. (allora partecipata al 100% da Bauer S.p.A.) del ramo d'azienda relativo all'attività alberghiera esercitata nell'immobile. Per effetto della scissione, pertanto, Project Giudecca S.r.l. è subentrata, in qualità di conduttore, nel contratto di locazione e ad oggi riveste tale qualità.

Successivamente, con contratto dell'8 agosto 2019, l'IRE ha concesso in locazione ad uso non abitativo lo stesso complesso immobiliare sito nell'isola della Giudecca alla società Project Giudecca 2 S.r.l. con sede legale in Lussemburgo, per il periodo dal 1° agosto 2049 fino al 31 luglio 2079, fissando un canone annuo di euro 1.123.500 (prevedendo comunque dei meccanismi di rivalutazione).

Successivamente, con decreto del Direttore della direzione per i servizi sociali della Regione del Veneto n. 169 del 9 dicembre 2019, è stata approvata, con decorrenza dal 1° gennaio 2020, la fusione per unione di IRE e Antica Scuola dei Battuti di Venezia- Mestre, con conseguente costituzione della nuova IPAV "Istituzioni Pubbliche di Assistenza Veneziane", con sede legale in Venezia. Pertanto, a decorrere dal 1° gennaio 2020, IPAV è subentrata ad IRE in tutti i rapporti giuridici attivi e passivi, ivi compresi i contratti di locazione di cui trattasi.

In data 9 aprile 2020, Project Giudecca 2 S.r.l. ha ceduto alla società Nuova Giudecca S.r.l., con sede legale in Milano, il contratto di locazione sottoscritto con IRE l'8 agosto 2019 e ne ha dato comunicazione ad IPAV il 15 aprile 2020.

Nella delibera ANAC n. 155 del 30 marzo 2022, l'Autorità ha rilevato come la rinegoziazione anticipata dei contratti di locazione attiva effettuata da IPAV (ex IRE) nel corso del tempo, con contestuale stipula di contratti di durata più estesa (fino al 2079), risultasse lesiva dell'articolo 4 del d.lgs. n. 50/2016.

Il meccanismo delle locazioni così come posto in essere dall'IPAV è, altresì, risultato lesivo dei principi generali comunitari a tutela della concorrenza, in quanto un bene contendibile a livello comunitario, quale il "Complesso delle Zitelle", che può costituire una notevole occasione di guadagno per gli operatori economici, risulta essere stato, di fatto, sottratto ai criteri concorrenziali, in assenza di procedure in grado di assicurare la *par condicio* e la trasparenza.

4.3 Comune di Maglie - servizio di refezione scolastica per gli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria

Nel corso dell'istruttoria, avente ad oggetto il servizio di refezione scolastica per gli alunni della scuola dell'infanzia e della scuola primaria del Comune di Maglie, sono emerse plurime criticità relative alla gestione dell'attività negoziale ad opera dell'ente locale in questione, evidenziate con nota di definizione semplificata del 13 aprile 2022.

Infatti, il Comune ha stipulato il contratto con l'operatore economico aggiudicatario nel luglio del 2021, ben nove mesi dopo la proposta di aggiudicazione del febbraio del 2020, in spregio a quanto previsto dall'articolo 32, co. 8, del d.lgs. n. 50/2016.

Pertanto, pur considerando la sospensione generale di tutti i termini relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi pendenti alla data del 23 febbraio 2020, ai sensi dell'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.*" è stata rilevata una ingiustificabile inerzia della stazione appaltante prima della formalizzazione del contratto.

Dall'esame dei documenti trasmessi dal Comune di Maglie, è venuto inoltre in rilievo che, in assenza della stipula contrattuale, il servizio di refezione scolastica è stato, comunque, affidato all'aggiudicatario della procedura di gara, giustificando i pagamenti mediante l'utilizzo del CIG della gara, che tuttavia non era ancora giunta alla stipula del contratto.

Ulteriore anomalia riscontrata nel corso dell'istruttoria risiede nella circostanza che, unitamente alle spese inerenti il servizio di refezione scolastica, il Comune di Maglie ha utilizzato lo stesso CIG - della gara non pervenuta ad aggiudicazione - anche per taluni impegni di spesa inerenti il "*servizio di erogazione di pasti agli anziani a domicilio*". In altri termini, senza che nella determinazione relativa all'affidamento del servizio di refezione scolastica si nominasse il servizio di somministrazione di pasti agli anziani, sono state impegnate somme per il pagamento di un servizio giuridicamente inesistente nella vita amministrativa dell'ente territoriale, in violazione dei principi contabili generali di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.*"

14 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E SANZIONATORIA NEI CONFRONTI DELLE SOA E DEGLI OPERATORI ECONOMICI, LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

1. GLI ISTITUTI DI PREMIALITÀ NELLE PROCEDURE DI GARA: IL RATING DI LEGALITÀ E IL RATING D'IMPRESA

Il sistema di qualificazione degli operatori economici negli appalti di lavori pubblici, come noto, trova il proprio elemento centrale nell'attestazione di qualificazione rilasciata dalle Società organismo di attestazione (SOA), il cui possesso è condizione necessaria e sufficiente ai fini della partecipazione agli affidamenti pubblici di lavori di importo superiore ad euro 150.000,00.

Il generale impianto di qualificazione è stato istituito dalla legge n. 109/1994²¹⁹, confermato sia dal d.lgs. n. 163/2006²²⁰ che dal d.lgs. n. 50/2016²²¹ e dal d.P.R. n. 207/2010²²², nonché dal decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36²²³, recante il nuovo Codice dei contratti pubblici.

Il legislatore, tuttavia, è nel tempo intervenuto sullo stesso sistema mediante l'individuazione di istituti finalizzati a consentire agli operatori economici di ricorrere a nuove modalità valutative dei requisiti posseduti.

Nel tentativo di sviluppare ed ampliare il concetto di qualificazione, ancorandolo a parametri di tipo qualitativo e reputazionale, è stato dapprima introdotto il c.d. *rating* di legalità (la cui gestione è stata attribuita in via principale all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato²²⁴ (AGCM), e il c.d. *rating d'impresa* (la cui regolazione e gestione è demandata ad ANAC, come da previsione dell'art.

83, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dal d.lgs. n. 56/2017²²⁵).

1.1 Il *rating* di legalità

Il *rating* di legalità è stato delineato dal legislatore con l'obiettivo di favorire l'ingresso nelle dinamiche del mercato dei principi dell'etica aziendale, della legalità e della trasparenza ed è stato configurato come uno strumento con un limitato perimetro applicativo, risultando accessibile solo ad imprese (sia in forma individuale che collettiva) che rispettano determinati requisiti, tra cui un fatturato annuo minimo di euro 2.000.000,00.

Come rilevato anche nelle precedenti relazioni annuali, l'Autorità fornisce da diversi anni il suo contributo nell'ambito della cooperazione con l'AGCM, non solo rendendo disponibili le specifiche informazioni possedute circa la condotta degli operatori economici richiedenti il *rating* di legalità, ma anche in fase di revisione periodica del regolamento attuativo in materia di *rating di legalità* ai fini della semplificazione e del miglioramento della complessiva efficienza delle verifiche previste.

Nel dettaglio ANAC verifica che le imprese richiedenti il *rating* non siano destinatarie di provvedimenti sanzionatori in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e

219 Legge 11 febbraio 1994, n. 109, "La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici", abrogata dall'articolo 256 del d.lgs. n. 163/2006.

220 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", abrogato dall'articolo 217, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 50/2016.

221 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici", abrogato a far data dal 1° luglio 2023 dall'articolo 226, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023.

222 Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, "Regolamento di esecuzione ed attuazione del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante «Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE»", abrogato dal d.lgs. n. 50/2016, ad eccezione, per quanto qui di interesse, degli articoli da 60 a 96 contenenti la disciplina del sistema di qualificazione delle imprese e SOA.

223 Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici".

224 Cfr. art. 5-ter, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e come poi modificato dall'art. 1, comma 1-quinquies, decreto-legge 24 marzo 2012, n. 29, "Disposizioni urgenti recanti integrazioni al decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, nonché modifiche alla legge 31 luglio 1997, n. 249", convertito dalla legge 18 maggio 2012, n. 62.

225 Decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, "Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

contratti pubblici, di natura pecuniaria e/o interdittiva, né che nei loro confronti sia stata adottata la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'articolo 32, co. 1, lettera b), del decreto-legge n. 90/2014²²⁶.

Nel portare avanti tali attività di supporto, l'Autorità ha potuto prendere atto del favorevole accoglimento dell'istituto premiale da parte degli operatori economici, e del *trend* crescente – dalla sua introduzione fino almeno all'anno 2021 – delle istanze pervenute.

Sono state rilevate, infatti, oltre n. 1.700 istanze nel 2017, circa n. 3.000 nel 2018, poco meno di n. 3.400 nel 2019, circa n. 3.900 nel 2020 e poco più di n. 2.800 nel 2021.

Nel 2022 le richieste di rilascio o rinnovo del *rating di legalità* (il quale ha validità biennale), sono state poco più di n. 3.000.

Tale andamento ha visto, dunque, dopo la significativa flessione del 2021, una leggera ripresa, da correlarsi auspicabilmente ad un progressivo superamento dei gravi effetti prodotti dalla emergenza pandemica sul tessuto imprenditoriale del Paese.

1.2 Il *rating* d'impresa

Il *rating* d'impresa configura un diverso istituto, il quale nell'intento del legislatore dovrebbe giocare un ruolo centrale, in un'ottica di efficientamento del sistema e di promozione della qualità degli operatori economici.

Lo stesso dovrebbe inserirsi quale quarto pilastro fondamentale, tra gli elementi cui si è tradizionalmente basato il sistema di qualificazione, in quanto riferito ai requisiti di moralità, alla capacità tecnico-professionale ed economico-organizzativa e alla certificazione di qualità.

Per *rating* d'impresa si intende un indice di misurazione della reputazione di un operatore economico aspirante aggiudicatario, ottenuto valutando le sue pregresse *performances*.

Si tratta, quindi, di un *rating* fondato su indici reputazionali che permettono una valutazione e una valorizzazione delle precedenti esperienze maturate dalle imprese che aspirano ad entrare in rapporti contrattuali con le pubbliche amministrazioni.

Come evidenziato anche nelle precedenti relazioni annuali, la genesi del sistema di *rating*, quale indice unico della

reputazione professionale delle imprese, si è presentata, fin da subito, abbastanza travagliata.

Dopo l'intervento correttivo del 2017 al d.lgs. n. 50/2016, avvenuto in seguito alla segnalazione dell'Autorità circa la difficoltà di addivenire ad una compiuta implementazione dello strumento, è stato avviato il confronto con i principali *stakeholders* del mercato.

ANAC ha, infatti, elaborato un documento, inerente le Linee guida di cui all'art. 83, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016, per l'istituzione del sistema di *rating* d'impresa, sottoposto a pubblica consultazione dall'11 maggio al 29 giugno 2018.

Tale consultazione, tuttavia, ha fin da subito fatto emergere le significative criticità connesse alla definizione della natura stessa del *rating*, alla sua incidenza su particolari categorie di soggetti (tra cui subappaltatori, operatori plurimi, operatori nuovi entranti nel mercato), al ruolo demandato alle stazioni appaltanti nella formulazione della valutazione, all'individuazione e gestione di alcuni requisiti previsti dalla norma (soccorso istruttorio, omesse e/o tardive denunce estorsive) e all'acquisizione dei dati necessari alla costruzione del nuovo sistema reputazionale.

In sostanza, nelle diverse sedi di confronto, i principali ostacoli all'avvio dell'operatività dell'istituto, sono stati ricondotti alle numerose incertezze e alle non chiare indicazioni teleologiche provenienti dal quadro normativo di riferimento.

In tale contesto si inseriscono le previsioni del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), il quale all'articolo 109, recante la rubrica *Reputazione dell'impresa*, riprendendo e innovando la disposizione originariamente contenuta all'art. 83, comma 10, d.lgs. n. 50/2016, istituisce, presso ANAC, un sistema digitale di monitoraggio delle prestazioni, quale elemento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE).

Nel dettaglio, la disposizione precisa che *"il sistema è fondato su requisiti reputazionali, valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa in fase esecutiva, il rispetto della legalità e degli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale"*.

Si prevede, inoltre, che la stessa ANAC *"definisce gli elementi del monitoraggio, le modalità di raccolta dei dati e il meccanismo di applicazione del sistema, al fine di incentivare"*

²²⁶ Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, *"Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.



re gli operatori al rispetto dei principi del risultato e di buona fede e affidamento”.

Si precisa, ancora, che ANAC è tenuta a bilanciare tali elementi “con il mantenimento dell’apertura del mercato, specie con riferimento alla partecipazione di nuovi operatori”.

Sotto il profilo temporale si stabilisce che alla disposizione viene data attuazione “entro diciotto mesi dall’entrata in vigore del codice, anche tenendo conto delle risultanze ottenute nel periodo iniziale di sperimentazione”.

Le principali innovazioni rispetto alla disciplina di cui al d.lgs. n. 50/2016 riguardano la semplificazione e digitalizzazione del sistema, mediante il suo collegamento con il FVOE.

Il legislatore delegato, nel nuovo testo, nel tentativo di superare le suindicate criticità che hanno reso gravosa l’implementazione dell’istituto del *rating*, è intervenuto con maggiore chiarezza sulla definizione dei criteri valutativi, razionalizzando l’impianto originario ed eliminando

alcuni tra gli elementi che avevano destato maggiori perplessità interpretative.

Di notevole rilievo risulta, altresì, l’espressa precisazione che il funzionamento del sistema reputazionale debba coordinarsi con il principio di libera circolazione e con il principio di concorrenza, con particolare riguardo ai nuovi operatori entranti nel mercato.

In attesa della definitiva entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, l’Autorità ritiene condivisibile anche la previsione di una iniziale fase di sperimentazione limitata, tesa a verificare l’impatto dell’istituto sugli operatori ed a eventualmente consentire successivi interventi correttivi.

In tal modo si intende scongiurare il pericolo, segnalato in passato, che lo stesso *rating* possa sconfinare in uno strumento che, se non correttamente utilizzato, produca l’effetto di creare distorsioni nell’accesso e nell’aggiudicazione delle gare, diminuendo, anziché aumentare, il tasso di efficienza del mercato dei contratti pubblici, con l’imposizione di ulteriori oneri burocratici.

2. LA VIGILANZA SULLE SOA

Nell’anno 2022 l’Autorità ha portato avanti l’ordinaria attività di vigilanza sulle SOA, gli organismi di diritto privato autorizzati al rilascio delle attestazioni di qualificazione alle imprese necessarie per la partecipazione agli affidamenti di lavori pubblici.

2.1 I controlli periodici sulla struttura organizzativa delle SOA e la vigilanza su segnalazione

Su iniziativa d’ufficio sono state effettuate verifiche, con cadenza semestrale, sul possesso dei requisiti morali e di indipendenza, di cui all’art. 64 del d.P.R. n. 207/2010, in capo ai soggetti (soci, amministratori, dipendenti, sindaci e loro familiari) che compongono la struttura organizzativa delle SOA autorizzate (ad oggi, 15), così come previsto dal “Manuale sull’attività di Qualificazione per l’esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro”.

Al fine di migliorare le modalità di svolgimento di tale attività, in termini di produttività ed efficacia, è stato attivato un apposito servizio di “Monitoraggio d’impresa” con Infocamere, idoneo a verificare periodicamente, senza la necessità di procedere ad un’analisi visuale per singolo caso, le variazioni iscritte nel Registro Imprese per un determinato gruppo di soggetti fisici o giuridici (nel caso delle SOA circa 5.000 persone fisiche e circa 1.000 persone giuridiche).

In tale modo si è potuto disporre delle necessarie elaborazioni che hanno consentito sia di rilevare, con immediatezza, le eventuali modifiche intervenute, sia di svolgere in modo più spedito i controlli periodici sulla struttura organizzativa di tutte le SOA.

Per ogni semestre, quindi, sono state sottoposte a verifica le modifiche intervenute sulle cariche e partecipazioni di circa 1.000 operatori economici detenute da oltre 4.000 soci, sindaci, amministratori, dipendenti e loro familiari. Analoga verifica ha riguardato gli stessi operatori economici, per i quali sono state esaminati le variazioni dell’oggetto sociale, al fine di valutare l’eventuale insorgere di nuovi o ulteriori profili di incompatibilità con l’attività svolta dalle SOA.

Con riferimento ai medesimi soggetti sono stati esaminati oltre 600 casellari giudiziari, relativi ai soci, sindaci, amministratori e dipendenti, con esclusione dei familiari, trasmessi dalle SOA e sono state riscontrate oltre 600 autocertificazioni antimafia tramite il collegamento con la Banca Dati Nazionale unica per la documentazione Antimafia (BDNA) presso il Ministero dell’Interno.

In aggiunta ai controlli semestrali, la vigilanza è stata attuata in occasione del rilascio dei nulla osta al trasferimento, a titolo oneroso o gratuito, delle azioni delle SOA, alle cessioni di ramo d’azienda tra SOA e/o alle fusioni



per incorporazione tra SOA, alle modifiche dei membri dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali, alle modifiche dell'organico delle SOA.

Nell'anno 2022, in particolare, sono state svolte n. 35 istruttorie riguardanti istanze di rilascio del nulla osta, di cui n. 24 relative all'assunzione di personale, n. 5 relative alla nomina o rinnovo dei membri del collegio sindacale, n. 4 relative alla cessione di quote azionarie delle SOA, n. 2 relative alla nomina o rinnovo di membri del consiglio di amministrazione.

Oltre ai suddetti controlli periodici, l'attività di vigilanza ha riguardato anche puntuali accertamenti finalizzati a valutare l'eventuale insorgere di situazioni di potenziale incompatibilità correlata al rispetto del principio d'indipendenza. Tali accertamenti sono stati avviati a seguito di segnalazioni esterne o in esito a modifiche nella struttura organizzativa delle SOA, sottoposte a specifica autorizzazione dell'Autorità.

2.2 I requisiti di autorizzazione: l'adeguamento del massimale assicurativo per l'esercizio dell'attività di attestazione

Nel corso del 2022 sono state avviate alcune puntuali iniziative conseguenti al Comunicato del Presidente del 12 gennaio 2022, con il quale sono state fornite indicazioni a tutte le SOA autorizzate in ordine ai *Criteri per la determinazione del massimale assicurativo ex art. 68, comma 2, lett. g) del d.P.R. n. 207/2010*.

La disposizione regolamentare prevede espressamente che, con l'istanza di autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione, le SOA presentino, tra gli altri documenti, *“una polizza assicurativa stipulata con impresa di assicurazione autorizzata alla copertura del rischio cui si riferisce l'obbligo, per la copertura delle responsabilità conseguenti all'attività svolta, avente massimale non inferiore a sei volte il volume di affari prevedibile”*.

La norma, dunque, impone non solo l'obbligo di una copertura assicurativa ma, altresì, il rispetto di un limite minimo per il massimale contrattuale, parametrandolo al volume di affari *“prevedibile”* atteso che, come è evidente, al momento della richiesta di autorizzazione, la SOA non ha ancora realizzato alcun profitto.

Il citato Comunicato ha ripercorso gli interventi dell'Autorità (dapprima come AVL/AVCP poi come ANAC), volti a perimetrare e chiarire la portata dell'obbligo e della copertura assicurativa necessaria per il mantenimento dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione.

L'adozione del Comunicato si è resa necessaria in quanto è emerso che, a fronte del medesimo obbligo assicurativo, le SOA non si attestano ai medesimi parametri: alcune indicano ordinariamente un volume di affari perfettamente coincidente con la voce di cui alla lett. a), punto 1), del conto economico relativo all'ultimo bilancio regolarmente approvato; altre, invece, valori economici che non trovano altrettanta corrispondenza nelle risultanze dei relativi bilanci, senza peraltro specificare gli eventuali diversi criteri posti alla base delle stesse dichiarazioni, eccezion fatta per qualcuna di esse che ha genericamente dichiarato, rifacendosi all'art. 68 del d.P.R. n. 207/2010, di avere preso in considerazione il volume di affari *“prevedibile”* per l'esercizio finanziario in corso.

Dall'indagine effettuata è risultata, inoltre, una disomogeneità nelle dichiarazioni rese anche sotto un ulteriore profilo, atteso che alcune SOA hanno attestato un fatturato inferiore rispetto a quello risultante dal bilancio di esercizio preso in esame, di volta in volta, ai fini della verifica, mentre altre, al contrario, hanno indicato un volume di affari superiore.

Infine, sono stati rilevati alcuni casi nei quali, in data successiva al rinnovo della polizza assicurativa, calcolata sulla base di un volume d'affari prevedibile, è stato depositato il bilancio annuale che registra un aumento del valore del ricavo delle vendite e prestazioni rispetto all'anno precedente, senza che si sia proceduto ad un tempestivo adeguamento del massimale garantito, al fine di preservarne il rapporto normativamente previsto di almeno sei volte il volume d'affari.

A fronte di ciò il Comunicato, in analogia con quanto già previsto in relazione alla contribuzione annuale dovuta dalle Società Organismi di Attestazione, ha definitivamente chiarito che il volume di affari da prendere in considerazione per il rinnovo della polizza assicurativa, sia ai fini della dichiarazione sostitutiva da rendere all'Autorità che per la determinazione del limite minimo del massimale assicurativo di cui alla norma medesima, dovrebbe opportunamente coincidere, come già succede per diverse SOA, con il *“ricavato delle vendite e prestazioni”* di cui alla lett. a) punto 1) del conto economico dell'ultimo bilancio regolarmente approvato, senza che con ciò sia preclusa la facoltà, nel caso in cui si registri una significativa riduzione dei ricavi, di indicare a livello previsionale un volume d'affari inferiore.

Nel corso dell'anno 2022, quindi, gli organismi di attestazione, dopo ulteriori chiarimenti hanno provveduto ad adeguare la loro copertura assicurativa all'atto del deposito del bilancio d'esercizio, in questo modo operando secondo le indicazioni di ANAC.



È stata data indicazione, infatti, che qualora la polizza assicurativa, rinnovata in data anteriore a quella del deposito del bilancio annuale, fosse stata commisurata ad un importo inferiore a quello risultante dalla voce di cui

alla lett. a) punto 1) del conto economico, si sarebbe resa necessaria l'integrazione della medesima polizza, al fine di assicurare il pieno rispetto della disposizione contenuta nell'art. 68, comma 2, lett. g), del d.P.R. n. 207/2010.

3. LA VIGILANZA SULLE ATTESTAZIONI DI QUALIFICAZIONE RILASCIATE AGLI OPERATORI ECONOMICI

3.1 I procedimenti di accertamento delle false dichiarazioni rilasciate dagli operatori economici

L'attività di vigilanza dell'Autorità sulle istruttorie di rilascio delle attestazioni di qualificazione delle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici si avvia prevalentemente a seguito delle segnalazioni provenienti dalle SOA, le quali, ai sensi dell'articolo 70, co. 7, d.P.R. n. 207/2010, sono tenute a comunicare l'avvio del procedimento di accertamento del possesso dei requisiti nei confronti delle imprese nonché il relativo esito.

In particolare, nell'anno 2022, a seguito dello svolgimento dall'attività di monitoraggio e controllo su tali procedimenti, l'Autorità ha avviato n. 41 procedimenti nei confronti degli operatori economici, ai sensi degli articoli 84, comma 4-bis, e 213, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016, al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave nella presentazione, per l'ottenimento della qualificazione, di dichiarazioni o documentazione rivelatisi non veritieri.

Per quanto concerne i procedimenti di accertamento dei fatti contestati dalle SOA agli operatori economici, nell'anno 2022 sono stati complessivamente definiti n. 29 procedimenti volti a verificare la riconducibilità alle imprese della presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, a titolo di dolo o colpa grave e, quindi, la ricorrenza dei presupposti per l'inserimento nel Casellario informatico delle annotazioni interdittive dalla partecipazione alle gare pubbliche.

In n. 23 casi tali procedimenti si sono conclusi con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie ed interdittive, determinate tenuto conto dell'entità della qualificazione richiesta, dell'elemento psicologico, della gravità e rilevanza della violazione accertata e della ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti o aggravanti.

In tutti questi casi è stata inserita la corrispondente annotazione nel Casellario informatico.

Nei restanti casi (n. 6) è stata accertata la non riferibilità all'operatore economico, in termini di dolo o colpa grave, dell'utilizzazione, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, di documentazione che non ha

trovato riscontro oggettivo in atti dei soggetti emittenti e/o depositari, con conseguente insussistenza dei presupposti della causa ostativa prevista dall'articolo 80, co. 5, lettera g), del d.lgs. n. 50/2016.

Quanto all'oggetto dei procedimenti sanzionatori complessivamente avviati nel corso dell'anno 2022, secondo le disposizioni sopra richiamate, è possibile osservare che, su un totale di n. 41 procedimenti avviati, n. 24 hanno riguardato false dichiarazioni rese in ordine all'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse di cui all'articolo 80, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016. I procedimenti per false dichiarazioni in tema di irregolarità fiscale continuano, pertanto, a rappresentare oltre il 50% del totale dei procedimenti presi in carico dall'Autorità.

In relazione alle fattispecie maggiormente ricorrenti, l'attività di massimazione delle delibere adottate dal Consiglio dell'Autorità, ha consolidato i principi già espressi attraverso precedenti pronunciamenti, in particolar modo:

- ▶ in tema di irregolarità fiscale, è stato confermato il principio secondo il quale «è responsabile l'operatore economico che rende falsa dichiarazione in merito alla sussistenza dei requisiti di regolarità fiscale anche qualora lo stesso esibisca nuova certificazione attestante la regolarità fiscale se successiva alla data in cui la dichiarazione è stata resa» (delibera ANAC n. 477 del 12 ottobre 2022);
- ▶ in tema di dissociazione dell'operatore economico e di misure di *self cleaning*, è stato confermato il principio per cui «la causa ostativa di cui all'art. 80, comma 5, lett. g), del d.lgs. n. 50/2016 non opera tutte le volte in cui vi è dissociazione dell'operatore economico, dimostrata dall'adozione di concrete, immediate e radicali misure di *self-cleaning*, rispetto alla condotta di chi ha prodotto falsa documentazione o reso falsa dichiarazione ai fini della qualificazione» (delibera ANAC n. 3 del 12 gennaio 2022);
- ▶ in tema di false referenze bancarie, è stato confermato il principio per cui «è responsabile l'operatore economico che, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, esibisce una referenza bancaria non veritiera pur non essendo verificabile l'alterazione intenzionale della re-



ferenza esibita, in quanto l'operatore economico è comunque sempre tenuto ad osservare una condotta connotata dalla diligenza normalmente richiesta a chi vuole accedere alle procedure pubbliche di affidamento» (delibera ANAC n. 599 del 20 dicembre 2022).

3.2 Il monitoraggio sui requisiti di qualificazione e sulle operazioni aziendali

Oggetto di annotazione nel Casellario delle imprese qualificate sono anche le operazioni di trasferimento aziendale (cessioni e/o affitti e/o scissioni di aziende, o suoi rami) e le variazioni che interessano l'operatività e l'organizzazione delle imprese (procedure concorsuali, modifiche relative alle certificazioni di qualità, alla direzione tecnica, alla rappresentanza legale ecc.), che vengono quindi regolarmente monitorate da parte di ANAC.

Nel corso dell'anno 2022 è proseguita l'attività di analisi delle relative comunicazioni, all'esito della quale sono state inserite nel Casellario informatico n. 484 annotazioni, previa valutazione campionaria, nei casi previsti nel *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, del rispetto degli indicatori sulla reale funzionalità/produttività del complesso aziendale acquisito.

In relazione alla decadenza degli attestati rilasciati alle imprese cedenti l'azienda, o un suo ramo, sono state inviate alle parti interessate n. 166 note di formale comunicazione dell'inserimento dell'annotazione nel Casellario informatico.

Sono state poi istruite, e successivamente annotate, n. 77 comunicazioni pervenute dalle SOA e relative a decadenza degli attestati per fallimento delle imprese, o per rinuncia delle stesse o carenza di idonea direzione tecnica, o altro requisito necessario.

Relativamente al possesso della qualità aziendale, sono state istruite n. 120 comunicazioni di revoca, provenienti dagli Organismi di certificazione e non confluite nel flusso centralizzato presso ACCREDIA²²⁷, che hanno dato luogo alle relative annotazioni, o al monitoraggio dei procedimenti svolti dalla SOA e finalizzati alla verifica del mantenimento del requisito in questione, per un totale di n. 20 istruttorie.

L'attività di monitoraggio si è estesa anche a n. 206 comunicazioni di variazione di requisiti, di cui n.106 relative alla direzione tecnica e n. 100 relative alla rappresen-

za legale, per le quali è stata verificata la tempistica degli aggiornamenti sugli attestati e sono state svolte di n. 40 istruttorie finalizzate a realizzare le possibili azioni di sollecito sui soggetti direttamente interessati.

Nell'anno 2022 sono state, altresì, ricevute circa n. 1170 comunicazioni di variazione della direzione tecnica inserite automaticamente dagli operatori economici sul sistema informatico in uso. Anche per esse è stata realizzata un'attività di monitoraggio a campione.

3.3 Il monitoraggio sulle attestazioni di qualificazione rilasciate in deroga alla disciplina ordinaria

Anche nel corso del 2022 sono proseguite le azioni tendenti a superare alcune delle criticità connesse all'emergenza pandemica da Covid-19, che ha avuto significative ripercussioni anche sull'attività di rilascio delle attestazioni.

Infatti, già dal primo trimestre del 2020 alcune associazioni di categoria delle SOA avevano sottoposto all'attenzione dell'Autorità il problema dei rallentamenti procedurali connessi alle misure anti-contagio, cui ha fatto seguito il Comunicato del 4 marzo del 2020, con il quale l'Autorità aveva fornito indicazioni sulla possibilità di una sospensione dell'istruttoria, correlata alle difficoltà di espletare i controlli previsti dalla normativa.

Nonostante il progressivo allentamento delle misure emergenziali, le associazioni di categoria hanno continuato a sollecitare un intervento dell'Autorità, teso a rendere possibile il rilascio dell'attestazione mediante deroghe istruttorie, evidenziando la perdurante impossibilità di operare tutte le verifiche di conformità previste dalla normativa.

Una volta ammessa la possibilità, per le SOA, di rilasciare attestati di qualificazione in carenza di determinati requisiti normativamente prescritti, entro precisi limiti e secondo specifiche modalità, l'Autorità ha portato avanti il già avviato lavoro di monitoraggio sugli attestati c.d. "in deroga".

L'attività nel 2022, in particolare, è stata finalizzata ad accertare se il fenomeno si fosse ridimensionato, parallelamente al venir meno dello stato d'emergenza, e se l'azione di verifica *ex post* ad opera delle SOA potesse definirsi compiuta.

Il controllo ha preso avvio da una ricognizione aggiornata sugli attestati rilasciati dalle SOA mediante deroghe

²²⁷ ACCREDIA è un'associazione senza scopo di lucro ed è l'unico ente di accreditamento in Italia, con il compito di attestare la competenza, l'indipendenza e l'imparzialità degli organismi di certificazione, ispezione e verifica, e dei laboratori di prova e taratura.



istruttorie in conseguenza della pandemia, con lo scopo di sollecitare le SOA ad operare tutte quelle verifiche che, per effetto delle restrizioni causate dalla pandemia, erano state omesse, ed evitare che il ricorso alle deroghe potesse influire sul grado di certezza documentale che deve essere sempre assicurato nell'ambito della qualificazione per la partecipazione alle procedure di affidamento.

Questa iniziativa è, peraltro, strettamente correlata all'istituzione del Fascicolo Virtuale degli Operatori Economici (FVOE).

Infatti, affinché il FVOE diventi l'elemento cardine del processo di semplificazione delle procedure di gara, rendendo automatica la verifica dei requisiti, occorre che la totalità dei dati e documenti in esso contenuti siano massimamente attendibili, nell'interesse di tutti gli operatori del settore. Tra questi documenti, assumono un ruolo non secondario proprio gli attestati di qualificazione delle imprese, consultabili nel Casellario informatico.

Orbene, l'esito del monitoraggio ha rilevato che, in 320 casi dei complessivi 551 casi esaminati - nei quali le SOA avevano agito in regime di deroga, rilasciando attestati di qualificazione senza aver ottenuto tutti i riscontri di veridicità richiesti dalla vigente normativa - sono state riscontrate criticità che, sia pure *ex post*, è stato possibile sanare nella misura del 60% circa.

La documentazione pervenuta ha consentito, altresì, di effettuare una compiuta analisi delle varie tipologie di deroghe rilevate, delle ragioni poste a base dei mancati riscontri ad opera delle stazioni appaltanti e delle conseguenti problematiche.

4. QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE SUI REQUISITI DI QUALIFICAZIONE

4.1 La derogabilità del requisito del patrimonio netto

Nel corso dell'anno 2022, dopo un lungo dibattito che ha visto coinvolti diversi attori istituzionali, con il Comunicato del Presidente dell'ANAC del 18 maggio 2022, recante «*Indicazioni in merito alla derogabilità del requisito del patrimonio netto di valore positivo previsto dall'art. 79, comma 2, lett. c), del d.P.R. n. 207/2010, in presenza di disposizioni legislative di favore che consentano, alle imprese che versano in particolari condizioni, la temporanea disapplicazione*

È risultato di tutta evidenza, infatti, che la maggior parte dei casi fossero da correlare alle verifiche di competenza di stazioni appaltanti pubbliche, a cui le SOA si rivolgono chiedendo di confermare l'esistenza di alcuni atti, al fine di verificare la piena corrispondenza tra le categorie di qualificazione previste in progetto, e richieste in fase di affidamento, e quelle risultanti nel certificato di esecuzione rilasciato a conclusione dei lavori (CEL).

Si tratta, in particolare, della richiesta di esibire i progetti degli interventi depositati e dei relativi atti autorizzativi, per i lavori cosiddetti "privati", cioè non soggetti alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016, oppure le copie del bando di gara o della lettera di invito, nel caso di lavori pubblici.

L'analisi svolta ha messo in luce anche significative differenze nel numero delle deroghe, molto elevato in alcune SOA e assolutamente nullo in altre.

Una simile considerazione ha reso necessario un approfondimento della questione, espletato mediante apposite visite ispettive presso le sedi operative di due SOA: una, che più di tutte, aveva segnalato la necessità di dover ricorrere alle deroghe e l'altra che, al contrario, aveva comunicato di non aver avuto bisogno di derogare alle ordinarie attività di conferma della documentazione esibita dalle imprese richiedenti l'attestazione.

L'analisi approfondita ha consentito di evidenziare che le mancate risposte sono collegate prevalentemente alla richiesta da parte delle amministrazioni di subordinare i riscontri alla corresponsione di somme economiche di varia entità, talora anche tramite formali procedure di accesso agli atti.

delle norme codicistiche in tema di ricapitalizzazione, nonché di efficacia delle cause di scioglimento», è stata definita la questione relativa alla derogabilità del requisito del patrimonio netto.

L'Autorità, interrogata sul punto da una SOA e da un operatore economico direttamente interessato, ha analizzato le disposizioni normative correlate al sisma del 2016²²⁸ e alla pandemia da Covid-19²²⁹, rilevando che il meccanismo posto in essere per scongiurare conseguenze dannose per le imprese, innanzi ad una crisi in grado

228 Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016", convertito con modificazioni dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

229 Decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, "Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali", convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40.

di alterare le condizioni di equilibrio economico, è stato il medesimo e consiste nella temporanea sospensione dell'applicazione delle norme del codice civile che disciplinano la ricapitalizzazione delle perdite di esercizio e lo scioglimento della società.

L'analisi svolta è stata portata all'attenzione del Consiglio di Stato il quale, con una prima pronuncia (n. 1699 del 2 novembre 2020), ha ritenuto necessario, attesa la rilevanza della questione, acquisire i pareri della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero della Giustizia e del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili. Dette Amministrazioni, nei rispettivi riscontri, hanno sostanzialmente convenuto con le argomentazioni esposte dall'Autorità, condividendo le finalità e l'interpretazione offerta.

Conseguentemente, il Consiglio di Stato I Sezione, nell'adunanza del 27 aprile 2022, con parere n. 804, confermando la ricostruzione prospettata dall'Autorità, tanto sotto il profilo dell'interpretazione giuridica quanto sotto quello applicativo relativo alle indicazioni da fornire agli operatori del mercato, ha reso parere favorevole al seguente quesito: *“se possa ritenersi consentito procedere al rilascio dell'attestazione di qualificazione ad una impresa che [...] presenti un patrimonio netto negativo e, quindi, sia privo del requisito previsto dall'articolo 79, comma 2, del d.P.R. n. 207/2010”*.

L'Autorità ha quindi emanato il citato Comunicato del Presidente del 18 maggio 2022, mediante il quale ha reso noto a tutte le SOA e agli operatori del settore, il proprio orientamento sulla questione.

In virtù di una lettura sistematica del quadro normativo di riferimento, è stato, quindi, ammesso il rilascio di attestazioni di qualificazione alle imprese che, in conseguenza degli eventi sismici del 2016 e della recente emergenza epidemiologica da Covid-19, presentino un patrimonio netto di valore negativo.

Si è osservato, infatti, che la *ratio legis* sottesa alla disciplina derogatoria emergenziale del 2016 e del 2020 (in particolare l'articolo 46 del decreto-legge n. 189/2016 e l'articolo 6 del decreto-legge n. 23/2020) deve individuarsi nella finalità di consentire alle imprese che si trovano in difficoltà (non per motivi di tipo “strutturale” ma) per ragioni eccezionali e imprevedibili, quali il sisma o la pandemia da Covid-19, di proseguire l'attività derogando agli obblighi ordinariamente previsti dal codice civile.

Essa verrebbe di fatto vanificata dall'adesione alla contraria tesi dell'inderogabilità del requisito previsto dall'articolo 79, co. 2, lettera c) del d.P.R. n. 207/2010 che, oltre a produrre conseguenze applicative contraddittorie, compromette irrimediabilmente sia le possibilità di ripresa delle società colpite dalla crisi sia le possibilità di ripresa dell'intera economia nazionale che il legislatore, ha ritenuto di poter “riavviare” anche attraverso il rilancio degli appalti pubblici.

Con lo stesso Comunicato è stato precisato, tuttavia, che la deroga in questione non deve essere concessa in modo indiscriminato a tutti gli operatori economici che, già prima del sisma 2016 o della pandemia da Covid-19, avevano perso, per svariate ragioni, tale requisito, ma solo alle imprese i cui dati di bilancio sono cambiati in esito agli eventi cui si riferisce la normativa emergenziale ed entro il limite espressamente indicato, rispettivamente, dall'articolo 46 del decreto-legge n. 189/2016 - ovvero solo per *“le perdite relative all'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2016”* che *“non rilevano, nell'esercizio nel quale si realizzano e nei quattro esercizi successivi”*, e dall'articolo 6 del decreto-legge n. 23/2020, il quale, a seguito della modifica da ultimo operata dal decreto-legge n. 228/2021²³⁰, prevede che *“per le perdite emerse nell'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2021 non si applicano gli articoli 2446, secondo e terzo comma, 2447, 2482-bis, quarto, quinto e sesto comma e 2482-ter del codice civile e non opera la causa di scioglimento della società per riduzione o perdita del capitale sociale di cui agli articoli 2484, primo comma, numero 4) e 2545-duodecies del codice civile”*.

L'Autorità ha quindi previsto che, una volta terminato il predetto lasso temporale nel corso del quale le perdite di esercizio non determinano l'applicazione dei meccanismi codicistici di salvaguardia del capitale, l'impresa dovrà necessariamente tornare in una condizione di equilibrio economico e, quindi, essere in possesso, ai fini attestativi, del requisito del patrimonio netto positivo di cui all'articolo 79, co. 2, lett. c), del d.P.R. n. 207/2010.

Per tale ragione il Comunicato ha esplicitato le condizioni cui devono attenersi le SOA che procedano al rilascio dell'attestazione di qualificazione a favore di imprese che ricadono nel regime speciale e che si trovano in carenza del requisito di cui all'articolo 79, co. 2, lett. c), del d.P.R. n. 207/2010:

- ▶ provvedere a comunicare tempestivamente all'Autorità l'avvenuto rilascio, con indicazione dell'impresa, nonché degli estremi dell'attestazione di qualificazione rilasciata;

230 Decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15.

280



ANAC • Relazione annuale al Parlamento • PARTE QUARTA • L'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici

- ▶ provvedere, allo scadere della efficacia della deroga concessa dalla normativa speciale, al monitoraggio circa la effettiva riacquisizione da parte dell'impresa attestata del requisito speciale del patrimonio netto positivo;
- ▶ procedere alla dichiarazione di decadenza dell'attestazione di qualificazione laddove il suindicato monitoraggio abbia esito negativo;
- ▶ comunicare tempestivamente all'Autorità l'esito della verifica svolta.

4.2 I requisiti di qualificazione nella categoria specialistica OS-35

A seguito di specifica segnalazione dell'*Italian Association for Trenchless Technology*²³¹ (IATT) in merito alla presenza di criticità nella dimostrazione dei requisiti di qualificazione relativi alla peculiare categoria specialistica OS35, è stato emanato il Comunicato del Presidente del 25 ottobre 2022, recante appunto *"Indicazioni in ordine alla qualificazione nella categoria OS35"*.

Le problematiche segnalate derivavano dal fatto che alla suindicata categoria sono ascrivibili interventi di diversa natura, caratterizzati da modalità esecutive molto differenti tra loro: accanto a lavori svolti con modalità tradizionali, che richiedono l'uso di macchine complesse, si trovano lavorazioni caratterizzate, invece, dall'esecuzione in assenza di scavi e perforazioni o che riducono gli stessi al minimo²³².

L'articolo 79, co. 19, del d.P.R. n. 207/2010 prevede che, per la qualificazione nelle categorie specializzate di cui all'articolo 3, co. 1, lettera u), del d.lgs. n. 163/2006 (lavorazioni che nell'ambito del processo realizzativo dell'opera o lavoro necessitano di una particolare specializzazione e professionalità, corrispondenti alle categorie individuate nell'allegato A con l'acronimo OS), l'impresa debba dimostrare, con l'estratto autentico del libro unico del lavoro, che nel proprio organico sia presente un certo numero di operai qualificati, assunti con contratto di lavoro subordinato e muniti di patentino certificato, proporzionale alla classifica richiesta.

La norma specifica che la disposizione di cui sopra si applica qualora i contratti collettivi nazionali di lavoro prevedano la figura dell'operaio qualificato con patentino certificato.

L'Autorità nel *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro* ha ribadito tale regola, chiarendo che il contratto nazionale collettivo dell'edilizia prevede la presenza di personale qualificato con patentino per la realizzazione di interventi inquadrabili nella categoria OS35.

L'articolo 77 del contratto collettivo nazionale di lavoro applicabile al settore edile stabilisce, infatti, che *"i lavoratori che operano utilizzando macchine complesse nel settore delle fondazioni e dei consolidamenti e nel settore delle indagini nel sottosuolo devono essere in possesso di un patentino conforme alle normative vigenti negli Stati della UE"*. La richiamata disposizione prevede, inoltre, che dal 1° settembre 2010 i lavoratori che operano utilizzando macchine complesse nel settore delle fondazioni e dei consolidamenti e nel settore delle indagini e perforazioni nel sottosuolo, debbano essere in possesso di un patentino rilasciato dalle Scuole Edili conforme alle normative vigenti negli Stati della Ue.

In via transitoria, è stabilito che le parti contraenti mandano al Formedil – Ente Unico Formazione e Sicurezza²³³ la progettazione dei percorsi formativi specifici e delle procedure di rilascio del patentino. Allo stato attuale, la predetta disposizione transitoria risulta vigente.

Le criticità riscontrate per la categoria OS35 derivavano, dunque, dal fatto che gli organismi competenti per il rilascio del suddetto patentino provvedono all'organizzazione di percorsi formativi aventi ad oggetto esclusivamente la conduzione di macchine perforatrici, con la conseguenza che gli Organismi di attestazione, per la qualificazione in tale categoria, non possono che fare riferimento al patentino abilitante alla conduzione di macchine complesse nel settore delle fondazioni e del consolidamento e nel settore delle indagini e delle perforazioni nel sottosuolo richiesto dal CCNL.

Sul punto, l'Autorità ha preso atto che, al fine di risolvere

231 IATT è un'associazione, senza fini di lucro, nata nel 1994, che promuove l'avanzamento delle conoscenze scientifiche e tecniche nel campo delle tecnologie *trenchless* (no dig), favorendone una diffusione presso enti ed amministrazioni pubbliche, aziende di gestione delle reti di servizi, imprese, tecnici, ricercatori e studenti.

232 La categoria in questione, ai sensi del d.P.R. n. 207/2010, è così definita: *"Interventi a basso impatto ambientale - Riguarda la costruzione e la manutenzione di qualsiasi opera interrata mediante l'utilizzo di tecnologie di scavo non invasive. Comprende in via esemplificativa le perforazioni orizzontali guidate e non, con l'eventuale riutilizzo e sfruttamento delle opere esistenti, nonché l'utilizzo di tecnologie di video-ispezione, risanamento, rinnovamento e sostituzione delle sottostrutture interrate ovvero di tecnologie per miniscavi superficiali"*.

233 Formedil è l'ente paritetico costituito nel 1980 dalle associazioni firmatarie del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro edilizia industria, Ance, Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil, e dai rappresentanti Anaepa Confartigianato, Cna Costruzioni, Claa, Casartigiani, Aniem, Agci, Confcooperative, Legacoop; nel 2021 è stato unificato con la Commissione nazionale paritetica per la prevenzione infortuni, l'igiene e l'ambiente (CNCPT). Si occupa di promuovere, attuare e coordinare, su scala nazionale, le iniziative di formazione, sicurezza, qualificazione e riqualificazione professionale nel settore delle costruzioni.



re tale problematica, è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra IATT e Formedil finalizzato all'organizzazione di percorsi formativi sviluppati *ad hoc* per le tecnologie di *relining*, che prevede l'attribuzione di un patentino per operatori di macchine relative alle tecnologie c.d. "trenchless" o "no dig", a seguito del superamento di una prova di esame.

È stabilito che la docenza sia fornita dalle varie scuole edili del circuito Formedil e da esperti del settore individuati da IATT, ciascuno per le materie di propria pertinenza. Sono previsti due distinti percorsi formativi, uno rivolto agli operatori con comprovata esperienza o con attestato di formazione con tutoraggio nella tecnologia di risanamento mediante sistemi di CIPP (*cured in place pipe*) e l'altro rivolto a personale senza comprovata esperienza. Il protocollo prevede che i corsi siano erogati dalle Scuole edili provinciali aderenti al Formedil.

Il citato Comunicato del Presidente ha, quindi, precisato che, in seguito a tali accordi, il patentino rilasciato all'esito della frequenza dei suindicati corsi possa rientrare tra i documenti utili alla dimostrazione del possesso del requisito richiesto ai sensi dell'articolo 79, co. 19, del d.P.R. n. 207/2010 e del *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, per il conseguimento dell'attestazione nella categoria OS35.

4.3 L'attestazione di qualificazione conseguita con l'apporto del direttore tecnico

Un'altra questione di carattere generale trattata dall'Autorità è quella relativa alla corretta interpretazione dell'articolo 79, co. 14, del d.P.R. n. 207/2010, il quale prevede la possibilità per gli operatori economici di dimostrare i requisiti di cui al comma 5, lettere b) e c) del medesimo articolo²³⁴, mediante lavori affidati ad altre imprese della cui condotta è stato responsabile uno dei propri direttori tecnici negli ultimi vent'anni, con la precisazione che un direttore tecnico non può dimostrare tali requisiti qualora non siano trascorsi cinque anni da una eventuale precedente dimostrazione.

L'Autorità ha ricevuto due richieste di parere, formulate rispettivamente da un singolo organismo di attestazione e da un'associazione SOA, entrambe finalizzate a garan-

tire un'applicazione univoca della richiamata disposizione normativa, e, in particolare, a chiarire:

- ▶ se un'impresa che abbia già usufruito del c.d. "apporto del direttore tecnico" possa procedere con un rinnovo anticipato dell'attestazione e usufruire nuovamente dei lavori "apportati" (aggiornati al nuovo periodo di valutazione) dal proprio direttore tecnico senza dover attendere il decorso dei cinque anni;
- ▶ se la data da cui decorrono i cinque anni da una "precedente dimostrazione" coincida con la data di rilascio dell'attestato precedente o con quella della dichiarazione rilasciata dal direttore tecnico prevista dallo stesso articolo 79, co.14, del d.P.R. n. 207/2010.

L'Autorità ha fornito i richiesti chiarimenti mediante la Comunicazione del 27 luglio 2022, nella quale, partendo dal dato normativo di riferimento, sono state formulate diverse considerazioni.

In primo luogo, l'apporto di un direttore tecnico è positivamente valutabile se la pregressa prestazione, resa per conto di imprese qualificate, abbraccia un arco temporale minimo di cinque anni, che peraltro è pari alla durata della attestazione. Inoltre, l'anzidetta esperienza quinquennale non può costituire la somma di molteplici incarichi di breve durata, ma per la parte prevalente (almeno tre anni su cinque) deve essere connotata dalla continuità del rapporto con una stessa impresa. Infine, un direttore tecnico non può fornire il suo apporto per la qualificazione di un'impresa se non è trascorso un quinquennio dal precedente, a significare che, per tutta la durata dell'attestazione cui egli ha contribuito, il suo bagaglio di esperienza non può essere speso in favore di più di un'impresa qualificata.

Sulla scorta di tali osservazioni è stato rilevato che la *ratio* della norma è quella di precludere la possibilità di contestuale spendita, ai fini della qualificazione e in favore di due o più imprese distinte, dei requisiti posseduti da uno stesso direttore tecnico, ritenendo dunque ammissibili gli specifici casi nei quali il rischio prefigurato appare sostanzialmente scongiurato.

Pertanto l'Autorità ha espresso parere favorevole riguardo ad una interpretazione dell'articolo 79, co.14, ultimo pe-

234 L'art. 79, comma 5, lettere b) e c), d.P.R. n. 207/2010, prevede che "5. La adeguata idoneità tecnica è dimostrata:

[...]

b) dall'esecuzione di lavori, realizzati in ciascuna delle categorie oggetto della richiesta, di importo non inferiore al novanta per cento di quello della classifica richiesta; l'importo è determinato secondo quanto previsto dall'articolo 82;

c) dall'esecuzione di un singolo lavoro, in ogni singola categoria oggetto della richiesta, di importo non inferiore al quaranta per cento dell'importo della qualificazione richiesta, ovvero, in alternativa, di due lavori, nella stessa singola categoria, di importo complessivo non inferiore al cinquantacinque per cento dell'importo della qualificazione richiesta, ovvero, in alternativa, di tre lavori, nella stessa singola categoria, di importo complessivo, non inferiore al sessantacinque per cento dell'importo della qualificazione richiesta; gli importi sono determinati secondo quanto previsto dall'articolo 83".



riodo, del d.P.R. n. 207/2010 che ne superi il carattere strettamente formale, ritenendo non preclusa una nuova dimostrazione del direttore tecnico, anche se non sono trascorsi cinque anni dalla precedente, nelle due seguenti ipotesi:

- ▶ se la nuova dimostrazione è fatta in favore della stessa impresa;
- ▶ se la nuova dimostrazione è fatta in favore di altra impresa, a condizione che la precedente impresa utilizzatrice abbia cessato l'attività di costruzione.

Per quanto riguarda il termine temporale da porre alla base della decorrenza del quinquennio, oltre il quale è consentito al direttore tecnico di dimostrare nuovamente i propri requisiti in favore di un'impresa diversa da quella che ha ricevuto il precedente apporto, il Comunicato ha chiarito che il medesimo termine possa coincidere con la data di stipula del contratto di attestazione, cui si ricollega la dimostrazione dei requisiti occorrenti per la qualificazione.

Rimane fermo che una nuova dimostrazione, a vantaggio di altra impresa, alla scadenza del quinquennio così determinato, dovrà comportare una ricognizione sulla residua validità dell'attestato che ha beneficiato in precedenza dei requisiti del direttore tecnico.

Nel caso in cui la validità residua dell'attestato in questione sia di durata superiore ai tempi previsti per espletare il procedimento previsto dall'articolo 70, co. 7, del d.P.R. n. 207/2010, dovrà essere effettuata la relativa attività di verifica, a causa del venir meno dei requisiti di cui all'articolo 79, co. 5, lettere b) e c), apportati da uno dei propri direttori tecnici.

4.4 Gli effetti dell'entrata in vigore del "Codice della crisi d'impresa"

L'Autorità, inoltre, si è pronunciata anche sulla richiesta ricevuta da parte di un organismo di attestazione di fornire indicazioni in ordine all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 14/2019 (Codice della crisi d'impresa)²³⁵, e al suo potenziale impatto sulla qualificazione delle imprese.

In particolare, l'art. 372, comma 1, lettera b) del suindicato decreto, modificando l'articolo 80, co. 5, lettera b), del d. lgs. n. 50/2016, ha sostituito il riferimento all'articolo 186-*bis* del regio decreto n. 267/1942 (Legge fallimentare)²³⁶, con quello di cui all'articolo 95 del nuovo d.lgs. n. 14/2019.

L'organismo di attestazione ha, quindi, chiesto di chiarire se la nuova disciplina venga a determinare, ai fini della qualificazione, nuove modalità di gestione delle imprese in procedura concorsuale, e se, in particolare, rimanga invariata la distinzione tra concordato liquidatorio e concordato in continuità, considerato che il primo ha effetti risolutivi rispetto alla qualificazione delle imprese, mentre il secondo consente il mantenimento dell'attestazione.

Sul punto è intervenuto il Comunicato del Presidente del 16 novembre 2022, con il quale sono state fornite le seguenti indicazioni.

In primo luogo è stato ricostruito il rapporto esistente tra le procedure concorsuali e quelle ad evidenza pubblica, il quale è sempre stato all'insegna dell'antinomia, costituendo la sottoposizione dell'impresa al fallimento o a procedure similari una causa ostativa o di impedimento alla partecipazione alle gare e all'accesso alla qualificazione.

Con l'introduzione dell'articolo 186-*bis* nella Legge fallimentare²³⁷ è stato disciplinato l'istituto del concordato con continuità aziendale, finalizzato a consentire il ritorno *in bonis* dell'imprenditore e la prosecuzione dell'attività d'impresa. A ciò è seguita la modifica dell'allora vigente articolo 38, co. 1, lettera a), del d.lgs. n. 163/2006 (il cui contenuto normativo è stato trasfuso nell'articolo 80, co. 5, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016), nel senso di prevedere, accanto alla regola generale dell'esclusione dalle gare delle imprese in stato di fallimento, liquidazione coatta o concordato preventivo, l'eccezione espressa "per il caso di cui all'art. 186-*bis*".

È stato così delineato un sistema binario, secondo cui la regola rimane l'esclusione obbligatoria e automatica per l'operatore economico in stato di fallimento, liquidazione coatta, concordato preventivo, mentre l'eccezione è ammessa per l'ipotesi di concordato con continuità aziendale.

235 Decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 55".

236 Regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, "Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa".

237 L'articolo 186-*bis* della Legge fallimentare è stato introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, "Misure urgenti per la crescita del Paese", convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.



Con riguardo alla qualificazione delle imprese, l'Autorità, nel *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, ha fornito chiarimenti in ordine alla procedura di concordato preventivo e alla sua incidenza sul mantenimento del requisito generale previsto dall'allora vigente articolo 38 del d.lgs. n. 163/2006.

In particolare, l'Autorità ha confermato il diverso regime applicabile ai concordati puramente liquidatori rispetto a quelli caratterizzati dalla finalità di prosecuzione dell'attività di impresa: «...*al di fuori dei confini indicati dal citato articolo 186-bis, deve concludersi nel senso che le imprese sottoposte a concordato preventivo "ordinario" rientrano nell'operatività della causa ostativa prevista dall'art. 38, comma 1, lettera a) del Codice, con conseguente incapacità di conseguire l'attestazione in forza del rinvio contenuto nell'art. 78 del Regolamento ai requisiti di carattere generale previsti per la partecipazione alle gare*».

La nuova formulazione dell'articolo 80, comma 5, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016, come modificato dall'articolo 372, co. 1, del d.lgs. n. 14/2019, nel prevedere una causa di esclusione dalla partecipazione alle gare in caso in cui *"l'operatore economico sia stato sottoposto a liquidazione giudiziale o si trovi in stato di liquidazione coatta o di concordato preventivo"*, fa salvo quanto prescritto dall'articolo 110 del d.lgs. n. 50/2016 stesso e dall'articolo 95 del Codice della crisi d'impresa. Il riferimento a quest'ultimo articolo ha sostituito quello al precedente articolo 186-bis della Legge fallimentare.

In ordine agli effetti che l'avvicendamento delle suindicate disposizioni potrebbe produrre ai fini della qualificazione degli operatori economici, il Comunicato ha chiarito che, nonostante la diversa rubrica *"Disposizioni speciali per i contratti con le pubbliche amministrazioni"* – rispetto a quella dell'articolo 186-bis, della Legge fallimentare, che faceva espresso riferimento al *"Concordato con continuità aziendale"*, l'articolo 95 del Codice della crisi d'impresa riproduce sostanzialmente il contenuto normativo del precedente articolo 186-bis della Legge fallimentare

L'ambito applicativo di entrambe le disposizioni, quindi, rimane limitato alle sole ipotesi di procedura di concordato preventivo con continuità aziendale, ferma restando la distinzione rispetto al concordato liquidatorio.

Rimane, pertanto, invariato il criterio binario delineato dal legislatore, e la *ratio* ad esso sottesa, il quale ammette la partecipazione alle gare e alla qualificazione nel solo caso di continuità aziendale dell'impresa sottoposta alla procedura.

Sulla scorta delle osservazioni che precedono, l'Autorità, mediante il suindicato Comunicato, ha chiarito che l'entrata in vigore del Codice della crisi d'impresa non abbia determinato nuove modalità di gestione delle imprese in procedura concorsuale ai fini della qualificazione, restando ferma la distinzione tra concordato liquidatorio e concordato in continuità e rimanendo valide le indicazioni in tal senso contenute nel *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*.



5. L'ANALISI DEI DATI RELATIVI ALLE IMPRESE QUALIFICATE

All'esito dell'analisi sistemica dei dati relativi alle imprese qualificate, è emerso che nel 2022 è stato mantenuto il trend di crescita già registrato nel 2021.

La sostanziale coincidenza tra i valori pre-pandemia del 2018/2019 con quelli del 2021 conferma il positivo effetto dell'intervento del legislatore volto sopperire alle difficoltà generate dall'emergenza sanitaria.

La seguente tabella comparativa si basa sui dati riferiti alle attestazioni rilasciate dalle 25 SOA attive nel 2018, attualmente ridotte a 15, in conseguenza della decadenza dell'autorizzazione o della cessazione dell'attività di attestazione.

Tabella 14.1 | Imprese con attestazioni in corso di validità, per SOA - Arco temporale 2018 - 2022

SOA	2018	2019	2020	2021	2022
SOA 1	911	954	969	982	1005
SOA 2	23	4	0	0	0
SOA 3	1150	1006	54	4	1
SOA 4	1730	1690	1693	1739	1731
SOA 5	5059	5041	5199	5899	5949
SOA 6	1853	1903	2873	2924	2967
SOA 7	2579	2565	2620	2687	2741
SOA 8	3338	3607	3962	4152	4264
SOA 9	874	319	64	1	0
SOA 10	583	569	558	16	1
SOA 11	407	405	393	383	384
SOA 12	2393	2399	2435	2462	2485
SOA 13	62	4	0	0	0
SOA 14	210	56	0	0	0
SOA 15	564	590	619	645	670
SOA 16	477	470	507	435	378
SOA 17	359	409	442	461	418
SOA 18	934	934	952	989	997
SOA 19	18	4	0	0	0
SOA 20	228	18	0	0	0
SOA 21	1209	1195	1316	1344	1408
SOA 22	386	386	443	478	504
SOA 23	846	834	904	885	951
SOA 24	38	0	0	0	0
SOA 25	11	1	0	0	0
Totale	26242	25363	26003	26486	26854

Fonte: ANAC

Nella tabella successiva viene riportato il totale del valore della qualificazione, correlata alle attestazioni emesse in favore delle imprese, riguardante il periodo 2018-2022, al fine di verificare se alla contrazione delle imprese qualifi-

cate ha corrisposto un'analoga contrazione della qualificazione complessiva.



Tabella 14.2 | Valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse - Arco temporale 2018 - 2022

SOA	classifiche conseguite 2018	classifiche conseguite 2019	classifiche conseguite 2020	classifiche conseguite 2021	classifiche conseguite 2022
SOA 1	€ 6.007.555.000	€ 5.430.130.000	€ 5.092.880.000	€ 5.865.442.000	€ 5.207.376.000
SOA 2	€ 1.393.112.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 3	€ 8.049.156.000	€ 6.299.430.000	€ 2.013.497.000	€ 0	€ 0
SOA 4	€ 15.585.402.000	€ 15.525.249.000	€ 13.405.005.000	€ 16.800.785.000	€ 13.711.976.000
SOA 5	€ 42.392.559.000	€ 42.173.069.000	€ 33.830.760.000	€ 47.008.921.000	€ 41.338.774.000
SOA 6	€ 41.739.678.000	€ 34.747.767.000	€ 37.858.382.000	€ 58.276.397.000	€ 52.336.952.000
SOA 7	€ 31.547.810.000	€ 27.325.574.000	€ 22.676.068.000	€ 32.386.253.000	€ 28.283.350.000
SOA 8	€ 40.686.794.000	€ 44.165.900.000	€ 45.940.523.000	€ 56.635.757.000	€ 60.767.497.000
SOA 9	€ 6.743.443.000	€ 266.596.000	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 10	€ 4.542.673.000	€ 3.553.676.000	€ 3.523.393.000	€ 0	€ 0
SOA 11	€ 5.861.043.000	€ 5.335.361.000	€ 5.664.462.000	€ 3.220.601.000	€ 3.660.520.000
SOA 12	€ 22.670.349.000	€ 19.199.297.000	€ 16.709.621.000	€ 21.982.761.000	€ 20.340.205.000
SOA 13	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 14	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 15	€ 4.604.286.000	€ 4.959.850.000	€ 4.450.331.000	€ 4.811.592.000	€ 4.016.603.000
SOA 16	€ 2.158.961.000	€ 1.843.283.000	€ 1.820.998.000	€ 1.368.008.000	€ 969.182.000
SOA 17	€ 1.249.260.000	€ 1.324.952.000	€ 1.157.388.000	€ 2.347.718.000	€ 1.189.215.000
SOA 18	€ 3.226.084.000	€ 3.102.334.000	€ 2.868.547.000	€ 4.240.546.000	€ 4.595.319.000
SOA 19	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 20	€ 249.651.000	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 21	€ 18.451.305.000	€ 18.479.702.000	€ 24.153.140.000	€ 26.557.233.000	€ 22.216.263.000
SOA 22	€ 5.320.205.000	€ 5.218.464.000	€ 4.621.997.000	€ 5.119.760.000	€ 4.346.421.000
SOA 23	€ 7.753.982.000	€ 8.275.805.000	€ 8.774.884.000	€ 9.051.545.000	€ 11.391.681.000
SOA 24	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 25	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Totale	€ 270.233.308.000	€ 247.226.439.000	€ 234.561.876.000	€ 295.673.319.000	€ 274.371.334.000

Fonte: ANAC

A differenza di quanto rilevato nel 2021, nel 2022 si evidenzia una diminuzione del valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nel medesimo anno.

Nel 2021, infatti, si era registrata una significativa crescita dovuta anche alla fine dell'effetto 'depressivo' della pandemia da Covid-19, e dell'effetto favorevole conseguente all'introduzione, nell'aprile del 2019, di modifiche

normative in materia di termine rilevante per la dimostrazione dei requisiti (valorizzazione degli ultimi 15 anni di attività, in luogo dei precedenti 10).

È utile rilevare che la medesima flessione è avvenuta tra gli anni 2018 e 2020. Pertanto, tale andamento può considerarsi ciclico e si può prevedere che una sua inversione si verifichi nei prossimi anni, anche per effetto degli investimenti nelle opere pubbliche previste dal PNRR.

Tabella 14.3 | Valore medio attestati emessi per anno - Arco temporale 2018 - 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
A)	€ 270.233.308.000	€ 247.226.439.000	€ 234.561.876.000	€ 295.673.319.000	€ 274.371.334.000
B)	22.872	19.445	17.445	19.716	17.356
C)	€ 11.815.027,45	€ 12.714.139,32	€ 13.445.793,98	€ 14.996.617,62	€ 15.808.44,84

Fonte: ANAC

A) Valore totale qualificazione conseguita

B) Totale attestati emessi

C) Valore medio attestato (A/B)



Il calo ciclico è confermato anche del totale degli attestati emessi nell'anno 2022; continua, invece, ad aumentare linearmente il valore medio delle attestazioni, a dimostrazione che la ripresa degli affidamenti pubblici, rallen-

tati dall'emergenza sanitaria, sta comunque producendo i suoi effetti, consentendo alle imprese che rinnovano la qualificazione di poter conseguire, mediamente, qualificazione più elevate.

6. L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DI CONTRATTI PUBBLICI

Il numero di procedimenti sanzionatori avviati a seguito di segnalazioni circa l'insussistenza dei requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento di contratti

pubblici e definiti nel corso dell'anno 2022 risulta pari a n. 389, distribuiti come riportati nella tabella che segue.

Tabella 14.4 | Procedimenti sanzionatori svolti nel 2022

Riferimento normativo	anno 2022									
	n. proced. definiti	n. proced. archiviati	n. proced. con sanzione	% sanzioni	importo € sanzioni	sanzione € media	mesi di interdizione	interdizione media in giorni	n. annotazioni interdittive	n. annotazioni non interdittive
Art. 38, d.lgs. n. 163/2006 Art. 80, co. 12, d.lgs. n. 50/2016 (falsa dichiarazione/documentazione resa in gara in ordine ai requisiti d'ordine generale)	227	101	126	56	318.119	2.525	56	22	78	3
Art. 48, d.lgs. n. 163/2006 Art. 80, co. 12, d.lgs. n. 50/2016 (falsa dichiarazione/documentazione resa in gara in ordine ai requisiti d'ordine speciale o agli elementi costitutivi dell'offerta)	61	40	21	34	65.500	3.119	8	27	9	0
Art. 6, d.lgs. n. 163/2006 Art. 213, co. 13, d.lgs. n. 50/2016	101	88	13	13	26.765	2.059				
Totale	389	229	160	41	410.384	2.565	64	22	87	3

Fonte: ANAC

Nel 58% dei casi il procedimento è derivato da segnalazioni riguardanti l'omissione o la falsità delle dichiarazioni circa il possesso dei requisiti d'ordine generale disciplinati dall'articolo 80 del d.lgs. n. 50/2016 (e, in precedenza, dall'articolo 38 del d.lgs. n. 163/2006), rese dagli operatori economici in sede di partecipazione alle gare o di richiesta di autorizzazione di subappalto. Nell'anno 2021 tali procedimenti avevano un'incidenza pari al 35% e, pertanto, nel 2022, si è registrato un considerevole aumento

degli stessi, a differenza di quanto avvenuto nell'annualità precedente.

Il 16% dei procedimenti sanzionatori definiti ha riguardato, invece, procedimenti per falsa dichiarazione resa dagli operatori economici in ordine al possesso dei requisiti minimi a carattere speciale, attinenti alle referenze comprovanti la capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dichiarata ai fini dell'ammissione alla gara.



L'incidenza di tali procedimenti ha registrato una diminuzione rispetto all'anno 2021, nel quale la percentuale dei medesimi in relazione al totale dei procedimenti sanzionatori risultava pari al 20%.

Nel 2021 il 45% dei procedimenti aveva riguardato gli inadempimenti agli obblighi informativi a carico delle stazioni appaltanti nei confronti dell'Autorità, sanzionati ai sensi dell'articolo 213, co. 13, del d.lgs. n. 50/2016. Nell'anno 2022 tali procedimenti hanno registrato una sensibile diminuzione con un'inversione di tendenza rispetto all'aumento registrato negli anni precedenti. La loro incidenza, infatti, è risultata pari al 26% dei procedimenti sanzionatori trattati, dimezzandosi rispetto ai livelli registrati nel 2020.

Il diverso andamento è dovuto all'esaurirsi dell'afflusso di segnalazioni c.d. massive da parte delle Sezioni regionali dell'Osservatorio che, all'esito dell'attività di monitoraggio degli obblighi informativi, comunicavano all'Autorità le risultanze di tali verifiche condotte "a campione". Tali accertamenti, ormai in via di esaurimento, scaturivano dalle visure effettuate sulle varie piattaforme regionali che alimentano, in modo unidirezionale, la piattaforma del SIMOG.

Quanto all'ammontare complessivo delle sanzioni pecuniarie irrogate all'esito dei procedimenti sanzionatori definiti nell'anno 2022, si attesta a 410.384 euro.

L'importo medio delle sanzioni comminate ammonta a 2.565 euro per procedimento ed a 2.372 euro per singolo soggetto sanzionato (per un totale di soggetti sanzionati nell'anno 2022 pari a n. 173). Tale differenza dipende dal fatto che alcuni procedimenti si sono conclusi con l'irrogazione della sanzione nei confronti di più soggetti (ad esempio nei casi di accertato collegamento sostanziale tra più operatori economici).

L'importo medio per singolo soggetto sanzionato risulta superiore (del 74% circa) rispetto a quello irrogato nell'annualità precedente (euro 1.367).

Anche con riferimento alle violazioni degli obblighi informativi nei confronti della Autorità, il dato indicato in tabella (euro 2.059) è da intendersi riferito al singolo procedimento e non al singolo soggetto sanzionato, applicandosi mediamente a tali fattispecie sanzioni pecuniarie di gran lunga superiori al valore minimo edittale, pari a euro 500, al quale si approssimavano negli anni precedenti a causa della preponderanza delle segnalazioni c.d. massive.

La diversa entità delle sanzioni è correlata, *in primis*, al diverso ambito soggettivo delle medesime. Infatti, alle violazioni degli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità commesse da funzionari o dirigenti pubblici nelle vesti di Responsabile unico del procedimento viene generalmente applicata una sanzione in misura fissa.

Quelle di importo maggiore, divenute preponderanti nell'anno 2022, hanno, invece, interessato le imprese e, più in generale, gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti pubblici e, nel rispetto sia dell'articolo 6, co. 8, del d.lgs. n. 163/2006, ove ancora applicabile, sia dell'articolo 213, co. 13, primo capoverso, del d.lgs. n. 50/2016 - che rinvia ai principi della legge n. 689/1981²³⁸ - sono state commisurate al valore del contratto pubblico cui le violazioni si riferivano, all'elemento psicologico e agli altri criteri previsti dal Regolamento sanzionatorio.

Anche per il 2022 le misure sanzionatorie irrogate sono state distinte, in relazione all'ambito oggettivo, fra quelle riguardanti la mancata conferma dei requisiti generali, rispetto e quelle riguardanti la mancata dimostrazione dei requisiti a carattere speciale.

I procedimenti sanzionatori per accertate carenze atinenti ai requisiti di ordine generale, sono stati caratterizzati da sanzioni di valore medio (euro 2.525) inferiore rispetto a quelle riguardanti la mancata comprova delle dichiarazioni inerenti ai requisiti d'ordine speciale (euro 3.119).

I procedimenti sanzionatori per accertate carenze sui requisiti di ordine generale sono stati caratterizzati anche da sanzioni interdittive di durata media (22 giorni) lievemente inferiore rispetto a quelle riguardanti la mancata conferma delle dichiarazioni inerenti i requisiti d'ordine speciale (27 giorni).

Nella tabella che segue sono riportate le tipologie di segnalazione per falsa dichiarazione in merito ai requisiti d'ordine generale pervenute dalle stazioni appaltanti nel corso del 2022 che hanno dato luogo a provvedimenti di esclusione dalle gare di altrettanti operatori economici, nonché le segnalazioni relative a dichiarazioni mendaci rese con riferimento al possesso dei requisiti di carattere speciale.

238 Legge 24 novembre 1981, n. 689, "Modifiche al sistema penale".



Tabella 14.5 | Segnalazioni per falsa dichiarazione sul possesso requisiti di partecipazione alle gare previsti dall'articolo 80 e dall'articolo 83 del d.lgs. n. 50/2016, pervenute nel 2022 - Fattispecie a rilevanza sanzionatoria segnalate nel 2022

Fattispecie segnalata	Numero segnalazioni
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. a), d.lgs. n. 50/2016 per gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3, d.lgs. n. 50/2016	3
Esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex art. 80, comma 1, d.lgs. 50/2016 e per condanne ex art. 38, comma 1, lett. c), d.lgs. n. 163/2006	20
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. c), d.lgs. n. 50/2016 per gravi illeciti professionali	21
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016 su violazioni agli obblighi di pagamento imposte, tasse e contributi previdenziali	170
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. m), n. 50/2016 sul collegamento sostanziale	28
Falsa dichiarazione circa contemporanea partecipazione alla gara ex art. 48, comma 7, d.lgs. n. 50/2016	2
Falsa dichiarazione ex art. 48, d.lgs. n. 163/2006 requisiti minimi d'ordine speciale o contraffazione documenti giustificativi dell'offerta ex art. 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016	49
Violazioni in ordine all'obbligo informativo nei riguardi dell'Autorità ex art. 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016	90
Totali	383

Fonte: ANAC

Nel corso del 2022 si è registrato un calo sensibile delle segnalazioni inviate dalle stazioni appaltanti, il cui numero complessivo è passato da n. 580 nel 2021 a n. 383, con un decremento pari al 34%.

Nella tabella che precede è stata rappresentata la distribuzione delle segnalazioni ricevute dall'Autorità in base ad una classificazione articolata in 8 tipologie. Se si analizzano le 5 tipologie più rilevanti è possibile osservare la loro variazione rispetto all'anno 2021 e all'anno 2020.

In particolare, per quanto riguarda le segnalazioni relative alle cause di esclusione automatica (esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex articolo 80, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016 e per condanne ex articolo 38, co. 1, lett. c), del d.lgs. n. 163/2006), si rileva che le stesse sono diminuite del 29% rispetto al 2021 e del 63% rispetto al 2020.

Ancora più sensibile è stato il decremento delle segnalazioni per false dichiarazioni in ordine agli illeciti professionali, che sono diminuite del 74% rispetto al 2021 e dell'82% rispetto al 2020.

Le segnalazioni per false dichiarazioni in ordine a violazioni fiscali o contributive mantengono un andamento abbastanza costante nel tempo avendo registrato un leggero calo (del 10%) rispetto al 2021 ed un piccolo aumento (del 6%) rispetto al 2020.

L'unica tipologia che ha fatto registrare un leggero aumento (pari al 12%) nel numero delle segnalazioni pervenute rispetto al 2021 è quella relativa alle false dichiarazioni rese in merito alle ipotesi di collegamento sostanziale. La stessa tipologia di segnalazione ha tuttavia subito un calo del 40% rispetto al 2020.

Ha registrato, infine, una sensibile diminuzione, pari al 67%, anche il numero di segnalazioni relativo a false dichiarazioni rese in merito al possesso dei requisiti di ordine speciale nell'anno 2021. Rispetto al 2020 è emerso un calo quasi identico, pari al 68%.



Tabella 14.6 | Fattispecie esaminate e procedimenti conclusi nel 2022

Fattispecie segnalata	Numero segnalazioni
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, co. 5, lett. a), d.lgs. n. 50/2016 per gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3, d.lgs. n. 50/2016	5
Esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex art. 80, co. 1, d.lgs. n. 50/2016 e per condanne ex art. 38, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 163/2006	7
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, co. 5, lett. c), d.lgs. n. 50/2016 per gravi illeciti professionali	21
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, co. 4, d.lgs. n. 50/2016 circa violazioni agli obblighi di pagamento imposte, tasse e contributi previdenziali	139
Esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, co. 5, lett. m), d.lgs. n. 50/2016 circa collegamento sostanziale	15
Falsa dichiarazione circa contemporanea partecipazione alla gara ex art. 48, co.7, d.lgs. n. 50/2016	1
Falsa dichiarazione ex art. 48, d.lgs. n. 163/2006 requisiti minimi d'ordine speciale o contraffazione documenti giustificativi dell'offerta ex art. 80, co. 12, d.lgs. n. 50/2016	53
Violazioni in ordine all'obbligo informativo nei riguardi dell'Autorità ex art. 213, co. 13, d.lgs. n. 50/2016	94
Totali	335

Fonte: ANAC

Nel corso del 2022, in conseguenza del minor numero di segnalazioni pervenute, si è registrato un calo delle segnalazioni esaminate, il cui numero complessivo è passato da n. 441 nel 2021 a n. 335, con un decremento pari al 24%.

Nella tabella che precede è stata rappresentata la distribuzione delle segnalazioni esaminate dall'Autorità. Se si analizzano le 5 tipologie più rilevanti, anche per la categoria in oggetto, è possibile osservare il *trend* rispetto alle annualità precedenti.

In particolare, per quanto riguarda le segnalazioni relative alle cause di esclusione automatica (esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex articolo 80, co. 1, del d.lgs. n. 50/2016 e per condanne ex articolo 38, co. 1, lettera c), del d.lgs. n. 163/2006) si rileva che le stesse sono diminuite del 61% rispetto al 2021 e del 73% al 2020.

Ancora più sensibile è stato il decremento delle segnalazioni per false dichiarazioni in ordine agli illeciti professionali, che sono diminuite del 65% rispetto al 2021 e del 67% rispetto al 2020.

Le segnalazioni per false dichiarazioni in ordine a violazioni fiscali o contributive hanno mantenuto un andamento abbastanza costante nel tempo, avendo registrato un leggero calo (del 10%) sia rispetto al 2021 che al 2020.

Anche le segnalazioni relative alle false dichiarazioni rese in merito alle ipotesi di collegamento sostanziale hanno registrato un calo, pari al 17% rispetto al 2021. La stessa tipologia di segnalazione ha subito un più marcato decremento rispetto al 2020, pari al 60%.

Ha registrato, infine, una sensibile diminuzione, pari al 57%, anche il numero di segnalazioni relativo a false dichiarazioni rese in merito al possesso dei requisiti di ordine speciale nell'anno 2021. Rispetto al 2020 è emerso un calo quasi identico, pari al 54%.

6.1 L'esclusione dalle gare per violazioni fiscali non definitivamente accertate

Nel corso dell'anno 2022 sono intervenute due modifiche normative che hanno inciso notevolmente sui procedimenti sanzionatori attivati a seguito di segnalazioni relative a violazioni fiscali, in special modo quelle non definitivamente accertate.

Occorre premettere che l'articolo 80, co. 4, del d.lgs. n. 50/2016, relativamente alle violazioni fiscali commesse dagli operatori economici, prevede una causa di esclusione obbligatoria in caso di violazioni definitivamente accertate e una causa di esclusione facoltativa quando l'impresa abbia commesso gravi violazioni fiscali non definitivamente accertate. Nel caso di violazioni definitivamente accertate, quindi, la stazione appaltante deve procedere necessariamente ad escludere l'operatore economico dalla gara; di fronte alle violazioni definitivamente accertate, è rimessa alla stazione appaltante la valutazione della situazione concreta e l'eventuale decisione di procedere o meno all'esclusione.

Relativamente a quest'ultima ipotesi, il quinto periodo del comma 4 stabilisce, infatti, che *“Un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso ha commesso gravi violazioni non definitivamente accertate agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse o contributi previdenziali”*.

290



ANAC • Relazione annuale al Parlamento • PARTE QUARTA • L'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici

La disposizione in questione è stata introdotta nell'ordinamento dall'articolo 8, co. 5, lettera b), della legge 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76), al fine di adeguare la normativa interna al diritto comunitario, la cui violazione aveva condotto all'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea per non conformità dell'articolo 80, co.4, d.lgs. n. 50/2016 alle disposizioni dell'articolo 38, paragrafo 5, comma 2, della direttiva n. 2014/24/UE.

La finalità della disposizione introdotta è quella, non solo di consentire alle stazioni appaltanti di escludere operatori economici che si siano dimostrati inaffidabili per la ragione considerata, ma anche quella di garantire condizioni di effettiva concorrenza tra gli operatori²³⁹.

Sempre sul medesimo articolo 80, d.lgs. n. 50/2016, è inoltre intervenuta anche la legge 23 dicembre 2021, n. 238²⁴⁰, entrata in vigore il 1° febbraio 2022, la quale ha mantenuto ferma la necessaria correlazione delle violazioni in questione rispetto al valore della procedura di gara alla quale l'operatore economico intende partecipare e ha determinato, in ogni caso, nell'importo "non inferiore a 35.000 euro", una soglia minima di gravità, sotto la quale le violazioni non definitivamente accertate in materia fiscale non rilevano ai fini dell'operatività della causa di esclusione dalla partecipazione alle procedure di affidamento di cui al citato articolo 80, comma 4. Prima di tale modifica la soglia minima al di sopra della quale le violazioni non definitivamente accertate erano considerate gravi era, al pari di quelle definitivamente accertate, di euro 5.000.

Con successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 settembre 2022, entrato in vigore il 27 ottobre 2022, si è infine stabilito che, ferma restando la soglia di rilevanza fissata ad euro 35.000, una violazione non definitivamente accertata in materia fiscale "si considera grave quando comporta l'inottemperanza ad un obbligo di pagamento di imposte o tasse per un importo che, con esclusione di sanzioni e interessi, è pari o superiore al 10% del valore dell'appalto [...]".

Le modifiche normative descritte hanno quindi introdotto una disciplina più favorevole per gli operatori economici rispetto al passato con riferimento alle violazioni fiscali non definitivamente accertate, causando, dal punto di

vista operativo, problemi di carattere interpretativo con riferimento all'applicazione delle nuove disposizioni a fattispecie verificatesi prima dell'entrata in vigore delle modifiche stesse.

Com'è noto, il procedimento amministrativo è regolato dal principio generale del *tempus regit actum*, posto a fondamento dell'azione amministrativa, in base al quale ciascun fatto o atto giuridicamente rilevante deve essere assoggettato alla normativa vigente nel momento in cui si verifica. Questo principio-guida dell'ordinamento esprime, altresì, i principi di irretroattività e di non ultrattività della legge, circoscrivendone l'efficacia al tempo in cui è in vigore.

Ne consegue che la procedura di affidamento di un contratto pubblico è soggetta alla normativa vigente alla data di pubblicazione del bando di gara (o altro atto introduttivo della procedura), da considerarsi norma speciale della procedura che regola sia i soggetti partecipanti, sia la pubblica amministrazione, la quale non vi si può sottrarre. Ciò in funzione dell'esigenza imprescindibile di massimizzare l'interesse alla stabilità della *lex specialis* nelle procedure selettive, per ragioni di tutela dell'affidamento degli operatori economici concorrenti, nonché di rispetto dei principi di certezza del diritto, di *par condicio* e di buon andamento amministrativo.

Pertanto, deve escludersi che lo *jus superveniens*, benché più favorevole, possa avere alcun effetto diretto sulla procedura di affidamento, non potendo le stazioni appaltanti modificare in corso di procedimento le regole di gara per seguire i mutamenti normativi o fattuali intervenuti successivamente all'adozione del bando, pena l'assoluta imprevedibilità degli esiti della selezione.

Con riferimento al potere sanzionatorio di ANAC, come affermato pacificamente dalla giurisprudenza, la corretta applicazione del principio *tempus regit actum* nei procedimenti amministrativi comporta che la pubblica amministrazione deve considerare anche le modifiche normative intervenute durante il procedimento, non potendo considerare l'assetto normativo cristallizzato in via definitiva alla data dell'atto che vi ha dato avvio (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 27 agosto 2020, n. 5260 e TAR Lombardia, Milano, Sez. III, 6 settembre 2021, n. 1969). Pertanto, in ossequio a tale principio, la legittimità degli atti del proce-

239 Cfr. TAR Sardegna, Sez. I, n. 72/2022. Si veda in proposito anche il "considerando" n. 101 della direttiva n. 2014/24/UE, il quale stabilisce che: "è opportuno chiarire che una grave violazione dei doveri professionali può mettere in discussione l'integrità di un operatore economico e dunque rendere quest'ultimo inidoneo ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico indipendentemente dal fatto che abbia per il resto la capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto. Tenendo presente che l'amministrazione aggiudicatrice sarà responsabile per le conseguenze di una sua eventuale decisione erranea, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero anche mantenere la facoltà di ritenere che vi sia stata grave violazione dei doveri professionali qualora, prima che sia stata presa una decisione definitiva e vincolante sulla presenza di motivi di esclusione obbligatori, possano dimostrare con qualsiasi mezzo idoneo che l'operatore economico ha violato i suoi obblighi, inclusi quelli relativi al pagamento di imposte o contributi previdenziali, salvo disposizioni contrarie del diritto nazionale [...]".

240 Legge 23 dicembre 2021, n. 238, "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020".



dimento deve essere valutata con riferimento alle norme vigenti al tempo in cui l'atto conclusivo del procedimento o di una sua autonoma fase è stato adottato.

Ne consegue che, in ipotesi di sopravvenienze normative più favorevoli nel corso del procedimento volto all'adozione di un atto amministrativo, laddove quest'ultimo non sia ancora intervenuto, troverà applicazione lo *jus superveniens* in luogo della norma vigente al momento di avvio del procedimento (Consiglio di Stato, 17 febbraio 2020, n. 1199).

Quindi, la legittimità del provvedimento assunto al termine del procedimento sanzionatorio deve essere valutata con riferimento alla disciplina vigente al tempo in cui è stato adottato il provvedimento finale, dovendo ogni atto del procedimento amministrativo essere regolato dalla legge del tempo in cui è emanato, in considerazione del fatto che lo *jus superveniens* reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici: *“La norma sopravvenuta costituisce diritto applicabile da parte dell'Amministrazione nel caso in cui la fase istruttoria del procedimento non sia ancora conclusa e comunque prima dell'adozione del provvedimento finale, perché lo ius superveniens reca sempre una diversa valutazione degli interessi pubblici da recepire nell'atto amministrativo da emanare”* (Consiglio di Stato, sez. V, 10 aprile 2018, n. 2171).

In virtù del principio generale *tempus regit actum*, le norme di diritto pubblico trovano immediata applicazione nei confronti dei procedimenti ancora *in itinere* alla data della

loro entrata in vigore, in quanto gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione, essendo espressione attuale dell'esercizio di poteri rivolti al soddisfacimento di pubblici interessi, devono uniformarsi alle norme giuridiche vigenti nel momento in cui sono posti in essere, per quanto attiene sia ai requisiti di forma e procedimento, sia al contenuto sostanziale delle statuizioni, stante l'immediata operatività delle norme di diritto pubblico.

Dunque, proprio in applicazione del principio *tempus regit actum* – diversamente da quanto consentito alla stazione appaltante nell'ambito della procedura di gara, per i motivi sopra enunciati – l'Autorità deve tenere in debito conto, in funzione dell'adozione del provvedimento conclusivo e ai fini della determinazione dell'importo della sanzione nel procedimento avviato ai sensi dell'articolo 213, co.13, del d.lgs. n. 50/2016, la sopravvenuta disciplina normativa più favorevole in materia di violazioni fiscali non definitivamente accertate, recata *in primis* dalla menzionata legge n. 238/2021 e dal successivo decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 28 settembre 2022, che ne costituisce una statuizione attuativa.

In conclusione, l'Autorità è tenuta a valutare la rilevanza e la gravità dell'infrazione commessa alla luce della disciplina più favorevole intervenuta successivamente alla indizione della gara – quindi, non passibile di essere considerata dalla stazione appaltante, ma pienamente vigente al momento della dichiarazione resa dall'operatore economico.

7. LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

L'impianto del Casellario informatico detenuto dall'Autorità si basa sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti il comportamento storicizzato tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto, di cui le annotazioni riportate nel Casellario, pur con le cautele adottate nel 2022, sono il riflesso. Ciò per consentire alle stazioni appaltanti di definire il giudizio prognostico sull'affidabilità degli operatori economici concorrenti ad un affidamento.

Le annotazioni iscritte nel Casellario si distinguono in base a due distinte genesi:

- ▶ le annotazioni a contenuto interdittivo, che derivano dagli esiti dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, avviati su segnalazione delle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 80, co. 12, d.lgs. n. 50/2016;
- ▶ le annotazioni a contenuto non interdittivo, che contengono informazioni che derivano, in prevalenza, dalle

segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica.

7.1 Le annotazioni a carattere interdittivo

Per quanto concerne le annotazioni a carattere interdittivo, l'Autorità, anche per l'anno 2022, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico delle seguenti notizie:

1. procedimenti *ex* articolo 84, co. 4-*bis*, d.lgs. n. 50/2016, avviati dalle SOA ai sensi dell'articolo 70, co. 7, d.P.R. n. 207/2010 nei confronti degli operatori economici, al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave nella presentazione, per dell'ottenimento della qualificazione, di dichiarazioni o documentazioni rivelatisi non veritieri (di cui si è già parlato nel paragrafo 3.1. del presente capitolo);



2. informazioni antimafia interdittive comunicate all'Autorità ai sensi dell'articolo 91, co. 7-*bis*, del decreto legislativo n. 159/2011²⁴¹ (Codice antimafia), ai fini dell'inserimento nel casellario informatico di cui all'articolo 213, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016;
3. provvedimenti interdittivi a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021²⁴² (già articolo 14, decreto legislativo n. 81/2008²⁴³).

7.1.1 Le annotazioni interdittive antimafia, i commissariamenti ex art. 32 del decreto-legge n. 90/2014 e il controllo giudiziario delle aziende

L'adozione dell'annotazione dell'interdittiva antimafia rappresenta una misura anticipata a protezione degli appalti pubblici e, più in generale, dell'attività della pubblica amministrazione, diretta a prevenire ogni possibile inquinamento da operazioni poste in essere da organizzazioni mafiose. L'annotazione è inserita nel Casellario informatico, con funzione di pubblicità notizia diretta ad informare tutte le amministrazioni aggiudicatrici circa la notizia ostativa alla partecipazione alle procedure di gara ovvero finalizzata alla risoluzione dei contratti in essere.

Nel corso dell'anno 2022 sono state iscritte nel Casellario n. 1.129 annotazioni relativamente ai provvedimenti antimafia interdittivi pervenuti tutti nel medesimo anno.

Tali annotazioni hanno riguardato anche le misure previste dall'articolo 32, co. 10, del già citato decreto-legge n. 90/2014, disposizione che consente di adottare le misure straordinarie di commissariamento anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva.

A tale riguardo, l'Autorità ha ritenuto di integrare le annotazioni, nei confronti dell'operatore economico interdetto, con la notizia dell'adozione del provvedimento prefettizio, in merito al suo commissariamento, ai sensi dell'articolo 32, co. 1, lettera b), decreto-legge n. 90/2014, al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio alle amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti indicati nell'articolo 3, co. 1, lettera b), d.P.R. n. 207/2010.

Nel corso dell'anno 2022, le integrazioni alle annotazioni relative alle informazioni relative ai commissariamenti ex articolo 32, co. 10, del decreto-legge n. 90/2014 sono state in numero pari a 14, corrispondenti al numero di operatori economici destinatari delle previste misure di gestione straordinaria.

Particolare menzione merita l'istituto introdotto dall'articolo 11, co. 1, della legge n. 161/2019²⁴⁴, che, nel novellare il d.lgs. n. 159/2011, con l'introduzione dell'articolo 34-*bis*, ha definito il "controllo giudiziario delle aziende".

La norma si colloca nell'alveo delle molteplici modifiche al d.lgs. n. 159/2011 ispirate alla necessità di guardare alla disciplina delle norme antimafia aventi rilevanza "patrimoniale" non più e non solo come strumento di contrasto, da attuarsi attraverso il sequestro finalizzato alla confisca, ma definendo strumenti alternativi di controllo che non necessariamente devono evolvere nell'ablazione del bene, in quanto tendenti -ove ne ricorrano i presupposti- alla bonifica e alla successiva restituzione dell'azienda al suo titolare.

Ed infatti, l'articolo 34-*bis* d.lgs. n. 159/2011 ha introdotto l'istituto del "controllo giudiziario delle aziende", che può essere applicato d'ufficio dalla Sezione Misure di Prevenzione del Tribunale penale, quando sussistano circostanze di fatto, o su richiesta dell'impresa stessa, già destinataria di un'interdittiva antimafia, "ove ne ricorrano i presupposti".

È noto che sulla correttezza dei presupposti legittimanti l'applicazione della interdittiva antimafia, il sindacato è rimesso al Prefetto in prima istanza e, quindi, al TAR, in caso di ricorso proposto dal soggetto leso dal provvedimento prefettizio.

La discrezionalità riconosciuta *ex lege*, invece, al Tribunale penale non verte sul contenuto del provvedimento prefettizio, ma sulla ricorrenza delle condizioni presupposte all'applicazione della misura del controllo giudiziario.

Al riguardo si rileva che, già dall'esame dei lavori preparatori alla modifica normativa, l'obiettivo dell'istituto "consiste nel promuovere il disinquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardando al contempo la continuità produttiva e gestionale delle imprese".

241 Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, "Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136".

242 Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

243 Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

244 Legge 17 ottobre 2019, n. 161, "Modifiche al codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, al codice penale e alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e altre disposizioni. Delega al Governo per la tutela del lavoro nelle aziende sequestrate e confiscate".



La norma di che trattasi, infatti, non è stata creata allo scopo di salvaguardare il mero interesse del privato a proseguire la propria attività, nonostante l'interdittiva, bensì il parallelo e "prevalente" interesse pubblicistico alla continuazione dell'attività d'impresa e al correlativo interesse alla salvaguardia dei posti di lavoro. Solo qualora tale interesse sia esistente e concreto l'ordinamento potrà garantire una "deroga" all'impresa colpita da interdittiva, permettendole di operare e rimanere sul mercato nonostante l'esistenza di un provvedimento della Prefettura ed in pendenza della decisione rimessa alla valutazione del giudice amministrativo, che sia stato adito dall'operatore economico.

Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto che qualora l'impresa, già destinataria di un'interdittiva antimafia, sia successivamente soggetta all'applicazione del controllo giudiziario *ex* articolo 34-*bis*, d.lgs. n. 159/2011, non debba procedersi all'oscuramento dell'annotazione, bensì debba disporsi la sola integrazione della notizia nel Casellario informatico degli operatori economici. Ciò in quanto l'applicazione del controllo *ex* articolo 34-*bis*, d.lgs. n. 159/2011, non rimuove il provvedimento prefettizio, ma ne sospende l'efficacia nei limiti temporali stabiliti dal provvedimento del giudice penale.

Per le società destinatarie di interdittiva antimafia, successivamente assoggettate all'applicazione di detta misura del controllo giudiziario, su istanza del medesimo operatore economico, l'Autorità ha dunque proceduto, per i n. 46 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione della misura in argomento.

ANAC provvede alla tempestiva annotazione delle comunicazioni pervenute dalle Prefetture, dall'Avvocatura, dalle Questure, ecc. svolgendo, sul territorio nazionale, un ruolo di soggetto istituzionale centrale nell'attività di prevenzione della corruzione, trasparenza e vigilanza in materia di appalti pubblici.

L'interdittiva antimafia, quale provvedimento amministrativo, può essere impugnato dall'impresa destinataria dinanzi al giudice amministrativo; l'Autorità è tenuta ad integrare l'annotazione richiamando le pronunce del TAR e del Consiglio di Stato. L'annotazione può essere integrata anche dalle successive notizie trasmesse dalla stessa Prefettura che ha emesso il provvedimento interdittivo antimafia, qualora accerti che non sussistono le cause di decadenza, di sospensione o di divieto di cui all'articolo 67 del d.lgs. n. 159/2011, né elementi che facciano ritenere sussistente il pericolo di infiltrazione mafiosa, ai sensi degli articoli 84 e 91 del Codice antimafia.

7.1.2 Le annotazioni interdittive per violazione delle disposizioni a tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori

Un'altra annotazione nel Casellario informatico a carattere interdittivo è quella relativa all'adozione dei provvedimenti di sospensione adottati, ai sensi dell'articolo 14, co. 1, del d.lgs. n. 81/2008, sostituito dall'articolo 13 del decreto-legge n. 146/2021, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, "al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori", per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta "ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro". Per tutto il periodo di sospensione sussiste il divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione.

A tal fine, come per il passato, il provvedimento di sospensione deve essere tempestivamente comunicato ad ANAC, al Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione da parte del predetto Ministero del provvedimento interdittivo.

Il «Regolamento per la gestione del Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 213, comma 10, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50», adottato con delibera ANAC n. 861 del 2 ottobre 2019, e successivamente modificato con decisione del Consiglio del 29 luglio 2020, dispone all'articolo 8, lettera d), che i provvedimenti interdittivi a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di cui all'articolo 13 decreto-legge n. 146/2021, debbano essere annotati nel Casellario informatico dell'Autorità.

Nell'anno 2022, sono state inserite nel Casellario informatico n. 775 annotazioni riguardanti il divieto in questione.

7.2 Le annotazioni a carattere non interdittivo

Per quanto concerne le annotazioni a carattere non interdittivo si rappresenta che ANAC, a seguito della specifica segnalazione della stazione appaltante, dà evidenza del provvedimento assunto da quest'ultima e procede all'inserimento dell'annotazione nel Casellario informatico, che assume valore di pubblicità/notizia, salvo il caso che consti l'inesistenza in punto di fatto dei presupposti o comunque l'inconferenza o inutilità della notizia comunicata dalla stazione appaltante.

Conseguentemente, la notizia segnalata deve essere iscritta al fine di consentire alle stazioni appaltanti l'esercizio del discrezionale apprezzamento relativo all'affidabilità del contraente, in base a quanto previsto



dall'articolo 80, co. 5, lettera c-ter), d.lgs. n. 50/2016. Ciò in quanto la stazione appaltante ha ritenuto che le inadempienze contrattuali siano ascrivibili esclusivamente all'impresa segnalata.

Considerato che nella funzione di gestione del Casellario informatico l'Autorità non può ergersi ad arbitro della controversia, che dovrà essere risolta in altre sedi, e considerato il principio di legittimità degli atti amministrativi, alla luce di quanto riportato in atti dalle parti il testo dell'annotazione potrà essere integrato dando evidenza del giudizio promosso.

Per la soluzione della controversia è centrale l'esame dei limiti normativi e funzionali del potere attribuito ad ANAC dall'articolo 213, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016, avente per oggetto la gestione del Casellario informatico. Secondo tale disposizione il Casellario, oltre a contenere tutte le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici con riferimento alle iscrizioni previste dall'art. 80 d.lgs. n. 50/2016, deve essere integrato con le ulteriori informazioni che ANAC ritiene utili ai fini della tenuta dello stesso, della verifica dei gravi illeciti professionali di cui all'articolo 80, co. 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, ossia con tutte le notizie concernenti gravi illeciti professionali dell'operatore economico idonei ad incidere sulla sua integrità e affidabilità (oltre che per le altre finalità indicate dall'articolo 213, co.10, secondo periodo, d.lgs. n. 50/2016).

Tale disposizione va inoltre coordinata con le risultanze e la documentazione presenti nella banca dati prevista dall'articolo 81 del d.lgs. n. 50/2016, dalla quale la stazione appaltante acquisisce la documentazione comprovante il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-professionale ed economico e finanziario.

La finalità del compito affidato all'Autorità traspare dalla stessa formulazione dell'enunciato normativo e consiste nella realizzazione di una banca dati integrata, che raccolga le informazioni e le notizie rilevanti per le stazioni appaltanti in vista della verifica del possesso dei requisiti generali e speciali degli operatori economici.

In tale prospettiva il concetto di utilità della notizia da iscrivere (che ricorre nella norma in esame) deve essere inteso in relazione al contenuto normativo del requisito o della causa di esclusione, il cui accertamento è, comunque, riservato alla stazione appaltante nell'ambito della singola procedura di gara: la notizia da iscrivere è utile (alla stazione appaltante) se può assumere rilevanza nel processo di accertamento del requisito (generale o speciale).

Posto che la valutazione della concreta rilevanza dell'informazione è riservata all'amministrazione procedente,

l'Autorità da un lato deve selezionare le ulteriori informazioni che devono essere presenti nel Casellario, tenendo conto degli elementi normativi che compongono la fattispecie descrittiva dei requisiti da accertare, e dall'altro lato la motivazione circa l'utilità della notizia deve investire la sola veridicità dei fatti in cui consiste l'informazione o la notizia, non già la possibile rilevanza di questi nell'ambito della fattispecie del requisito o della causa di esclusione (valutazione, come detto, riservata alla stazione appaltante).

Non si tratta, pertanto, di un potere di valutazione tecnica, né tantomeno di un potere discrezionale, ma di un'attività di ricognizione e di mero accertamento di un fatto nei limiti della sua esistenza, escluso ogni profilo di natura valutativa.

Al riguardo deve darsi atto che è stata ritenuta necessaria (cfr. Cons. St., VI, 6 febbraio 2019, n. 898; V, 21 febbraio 2020, n. 1318) una più ampia motivazione della decisione dell'Autorità di procedere all'annotazione nel Casellario, motivazione che deve riguardare specificamente anche le ragioni per cui si ritenga "utile" la notizia da iscrivere.

Riconosciuto in capo all'Autorità "il potere di annotare tutte le notizie segnalate dalle stazioni appaltanti, con il solo limite dell'inesistenza in punto di fatto dei presupposti o dell'inconferenza della notizia comunicata dalla stazione appaltante" nei termini veduti sopra, è stato anche evidenziato che l'astratta valutazione dell'utilità dell'informazione non è sufficiente a giustificare l'annotazione nel casellario, dovendo ANAC "procedere ad un'attenta valutazione dell'utilità in concreto dell'annotazione ai fini dell'apprezzamento dell'affidabilità dell'operatore che le stazioni appaltanti potrebbero compiere in relazione a successive procedure di gara" (Cons. St. V, n. 1318/2020, cit., punti 2.4. e 2.5. del "diritto"). Tali affermazioni - maturate peraltro nel contesto della abrogata disciplina dell'Osservatorio dei contratti pubblici di cui all'articolo 8 del d.P.R. n. 207 del 2010 - devono essere nondimeno precisate nella loro effettiva portata e, al fine di evitare il riconoscimento all'Autorità di una funzione che le norme assegnano alle sole stazioni appaltanti, non devono essere intese nel senso che l'iscrizione debba essere preceduta dall'accertamento della concreta rilevanza del fatto (oggetto della notizia) ai fini della sussistenza della causa di esclusione di cui all'articolo 80, co. 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, ma piuttosto nei limiti in cui sottolineano l'esigenza di verificare, da parte di ANAC, l'utilità concreta della notizia in relazione alla sua possibile rilevanza nell'accertamento della causa di esclusione dell'inaffidabilità professionale dell'operatore economico.

In definitiva, la norma dell'articolo 213, co. 10, del d.lgs. n. 50/2016, si riferisce all'utilità della notizia per la stazione appaltante, per le successive valutazioni che questa do-



vrà effettuare. L'utilità si risolve pertanto nella rilevanza a questi fini dell'annotazione.

Non si tratta quindi di una norma di natura sanzionatoria e non è necessario di conseguenza accertare e motivare anche in ordine al titolo di imputabilità soggettiva (dolo o colpa) del fatto o in ordine alla responsabilità dell'impresa segnalata.

La decisione dell'Autorità di procedere all'annotazione non implica nemmeno il definitivo accertamento dei fatti o delle condotte che possono integrare il grave illecito professionale: se, come si è visto, la stazione appaltante può valutare, ai sensi dell'articolo 80, co. 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, un'ampia gamma di condotte integranti

gravi illeciti professionali, purché lo dimostri con mezzi adeguati, sarebbe del tutto illogico introdurre un limite di tal genere per le annotazioni ai sensi del successivo articolo 213, comma 10, che perseguono proprio la finalità di mettere a disposizione della stazione appaltante tutte le informazioni utili a formulare il giudizio di affidabilità dell'operatore economico.

Premesso quanto sopra, si rappresenta che l'Autorità, nel corso dell'anno 2022, ha provveduto a concludere n. 234 istruttorie concluse con annotazione sul Casellario informatico e n. 202 concluse con archiviazione. Quindi dal 1° gennaio al 31 dicembre 2022 sono stati conclusi n. 436 procedimenti di notizie utili.

Tabella 14.7 | Annotazioni inserite nel Casellario informatico nell'anno 2022 avente carattere interdittivo e non interdittivo

QUADRO SINOTTICO RIEPILOGATIVO				
"Notizie utili"	Interdittive Antimafia + art. 32 d.l. n. 90/2014 art. 34-bis d.lgs n. 159/2011 art. 94-bis d.lgs n. 159/2011	Provvedimenti interdittivi ex art. 13 d.l. n. 146/2021 (art. 14 d.lgs. n. 81/2008)	Procedimenti Sanzionatori segnalazione della SOA ex art. 70, comma 7, d.P.R. n. 207/2010	UCOG corrispondenza per relazioni dettagliate all'Avvocatura dello Stato
Procedimenti conclusi 234	Provvedimenti annotati 1.129	Provvedimenti annotati 775	Procedimenti conclusi 29	n. protocolli 215
Procedimenti archiviati 202			Avviati 41	
Procedimenti avviati 208				
Annotazioni cancellate dal Casellario Informatico: n. 283				

Fonte: ANAC

PAGINA BIANCA



Parte V Profili organizzativi

PAGINA BIANCA

15 TRASFORMAZIONE DIGITALE, PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ANAC

1. L'EVOLUZIONE DIGITALE DI ANAC

Già da alcuni anni, ANAC ha avviato un percorso di trasformazione digitale principalmente imperniato sulla digitalizzazione dei suoi processi. Questa nuova strategia ha, tra i suoi obiettivi, l'implementazione di adeguate misure di prevenzione della corruzione e il monitoraggio e il miglioramento sia delle *performance* interne, che dei servizi erogati agli utenti esterni.

Negli anni precedenti, le iniziative intraprese hanno portato alla realizzazione di alcuni sistemi informatici specifici, come ad esempio quello per la gestione degli atti del Consiglio e quello per la gestione dei contributi in gara, integrato con la piattaforma PagoPA.

Nel corso dell'anno 2022 il percorso è proseguito con il rilascio in esercizio di tre nuovi sistemi: uno per l'invio delle segnalazioni di vigilanza, uno per l'informatizzazione dei procedimenti interni dell'Autorità e uno per la diffusione e l'adozione, all'interno dell'amministrazione, di un sistema di controllo di gestione.

1.1 L'applicativo *web* per la trasmissione delle segnalazioni

Nel mese di aprile 2022, ANAC ha reso disponibile un applicativo *web*, accessibile dal portale istituzionale, per consentire a cittadini, amministrazioni pubbliche ed imprese di inviare segnalazioni di vigilanza relativamente agli ambiti contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, inconfiribilità e incompatibilità.

L'utilizzo del modulo *web* per l'invio delle segnalazioni ha sostituito ogni altra modalità d'invio (tramite PEC, posta ordinaria, ecc.) diventando, a partire da giugno 2022, canale esclusivo di segnalazione.

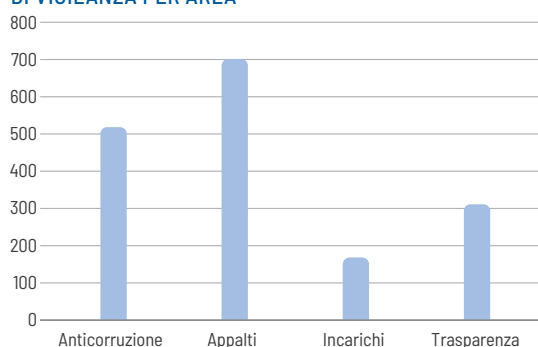
Il servizio presenta notevoli vantaggi sia per il segnalante che per l'Autorità. Il cittadino, guidato nell'inserimento delle informazioni, può usufruire di funzionalità di ricerca e verifica dei dati inseriti, con la conseguente riduzione delle possibilità di errore nella trasmissione dei dati utili per l'avvio dell'attività di ANAC, e ricevere immediatamente ricevuta dell'inoltro della segnalazione. L'Autorità raccoglie le informazioni in modo più rispondente alle sue esigenze, sia in termini di correttezza che di completezza, con un più efficiente svolgimento delle attività istruttorie di sua competenza.

Questo sistema di segnalazione *online* (che si ipotizza di estendere nel prossimo futuro anche agli altri ambiti di competenza dell'Autorità) è stato successivamente completato con uno strumento, ad uso interno, che permette di monitorare costantemente lo stato delle segnalazioni ricevute e di verificare, sia da parte del Consiglio che all'interno di ogni singolo ufficio, i carichi di lavoro e le tempistiche di gestione delle pratiche.

Il numero di segnalazioni di vigilanza ricevute col nuovo sistema, da aprile a dicembre 2022, si è attestato su n. 1.736 istanze. I grafici sottostanti descrivono la distribuzione delle segnalazioni per area e il *trend* di crescita, a dimostrazione della progressiva diffusione dello strumento tra gli *stakeholders*.



Figura 15.1

NUMERO DI SEGNALAZIONI DI VIGILANZA PER AREA

Fonte: ANAC

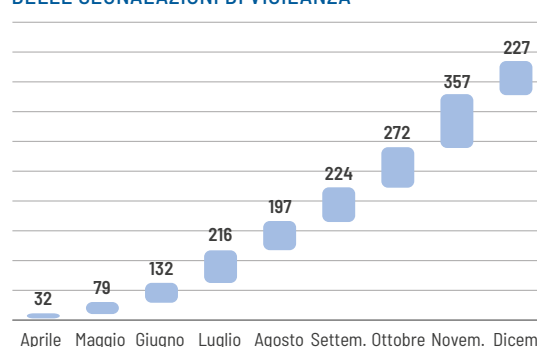
1.2 Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti: "Processo Standard"

Come anticipato, ulteriore fronte su cui ANAC ha lavorato nel corso del 2022 è quello dell'informatizzazione dei processi interni, nel tentativo di assicurare l'efficacia e la coerenza delle sue azioni attraverso la piena conformità a processi e procedure identificati e formalizzati nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e la Trasparenza (PTPCT). L'informatizzazione di questi processi diventa, quindi, determinante per l'attuazione della strategia di trasformazione digitale dell'Autorità.

Per questo scopo, nel mese di novembre 2022, l'Autorità ha messo a disposizione di tutti gli uffici un sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti. Questo sistema, c.d. *Processo Standard*, realizza un flusso di lavorazione generico che può essere adattato alla maggior parte dei procedimenti dell'Autorità: a seguito dell'inserimento di una 'pratica' nel sistema, se ne consente la gestione, in maniera digitale, tramite una serie di cicli di lavorazione consistenti in una o più fasi istruttorie, un iter di approvazione e un esito finale.

L'introduzione di tale sistema appare di particolare innovatività, poiché richiede un cambiamento culturale e un nuovo modo di affrontare e gestire l'operatività quotidiana di ogni singolo ufficio interno all'Autorità; in altre parole, richiede un cambiamento nel modo di lavorare e di pensare degli operatori.

Dopo un primo periodo di introduzione all'uso del sistema, il personale tecnico ha continuato a supportare gli operatori dell'Autorità nelle loro attività quotidiane. Ciò ha consentito di individuare i punti di forza e di debolezza del sistema e dei processi al fine di migliorarne l'efficacia e l'efficienza.

TREND DI CRESCITA DELLE SEGNALAZIONI DI VIGILANZA

Nonostante ci si possa aspettare un leggero aumento dei tempi di gestione delle pratiche durante la primissima fase di introduzione dello strumento, si è certi che, a medio e lungo termine, i cittadini, le istituzioni e l'Autorità stessa beneficeranno di un'azione amministrativa più efficiente ed efficace.

1.3 Il sistema informatizzato per il controllo di gestione

Infine, nel percorso di digitalizzazione intrapreso, l'Autorità ha previsto anche l'introduzione di uno strumento di supporto ai vertici, in grado di monitorare costantemente le attività e misurare, oltre che programmare e valutare, le *performance* organizzative di ANAC.

Questo strumento, chiamato sistema *Controllo di Gestione*, è stato pensato per assicurare la disponibilità di un set informativo a supporto dell'adozione di decisioni strategiche, oltre che per consentire un'efficiente allocazione delle risorse.

In altre parole, il sistema è in grado di fornire informazioni utili all'amministrazione, ai fini della verifica del corretto utilizzo delle risorse, sia in termini finanziari che di pianificazione, massimizzandone la creazione di valore, nonché, in generale, al processo di definizione delle decisioni aziendali.

Tale sistema si basa su un modello di raccolta e analisi dei dati provenienti da diversi sistemi interni, quali quello per la pianificazione e la gestione delle risorse economiche e finanziarie, quello per la gestione del personale e, in ultimo, il *Processo Standard*, per l'acquisizione e la gestione dei dati sui procedimenti lavorati.



In tal senso, la soluzione tecnologica implementata ha permesso l'integrazione di diverse fonti informative in una modalità sinergica, omogenea, costantemente aggiornata, interrogabile e visualizzabile a diversi livelli di astrazione.

Il sistema *Controllo di Gestione* consente, nell'ottica di miglioramento continuo e qualità dei processi, il monitoraggio degli stessi processi interni e permette, quindi, di prendere decisioni basate su fatti oggettivi e misurabili. La tecnologia digitale è fondamentale, ma si tratta di un passaggio strategico che non può prescindere dal riconoscimento della cultura del dato, in termini di rac-

colta e monitoraggio, a tutti i livelli di funzionamento dell'Autorità.

Tenuto conto della complessità del progetto, sia in termini di interrelazioni tra i diversi processi coinvolti, sia di possibili, ulteriori nuove dimensioni di analisi da ricomprendere nel perimetro, al fine di gestire le costanti necessità evolutive, internamente all'Autorità è stato istituito un apposito gruppo di lavoro qualificato nella gestione dei processi e nell'evoluzione della piattaforma tecnologica utilizzata, nel tentativo di supportare sempre più efficacemente l'amministrazione nelle specifiche esigenze operative e nei processi decisionali.

2. I PUNTI DI CONTATTO DELL'AUTORITÀ

2.1 Il sito *web* istituzionale e i *social media*

Trasparenza, informazione e comunicazione sono cardini dell'attività di ANAC. Questo si traduce, innanzitutto, nel facile accesso agli atti amministrativi prodotti dall'Autorità, così che i cittadini possano conoscerne il peso e le ricadute sulla propria realtà, diventando così protagonisti attivi della partecipazione alla vita pubblica e al bene comune.

Nella medesima ottica risulta fondamentale anche la creazione di ampi spazi informativi quotidiani, che approfondiscano l'attività di ANAC, le sue decisioni, il lavoro profondo sul territorio realizzato attraverso le vigilanze collaborative, la risoluzione delle controversie con interventi di precontenzioso, o attraverso attività ispettive, e tutte le altre attività istituzionali. Insomma, poter fornire ogni giorno al cittadino, alla pubblica opinione, alle istituzioni, al mondo economico e sociale, strumenti utili per conoscere l'attività dell'Autorità fa e, soprattutto, il ruolo che esercitano le sue azioni nella crescita positiva del Paese e nella promozione della cultura della legalità.

Per realizzare tale obiettivo, l'Autorità si è dotata di diversi strumenti.

Innanzitutto il sito *web* istituzionale www.anticorruzione.it, aggiornato costantemente, inserendo informazioni sempre nuove e mettendo in risalto le ultime novità sull'*home page*, in un rullo di notizie sfogliabili, come fossero un giornale.

Ogni quindici giorni, esce poi regolarmente la *newsletter*, inviata alle diverse migliaia di iscritti, che hanno fatto richiesta di riceverla.

Infine l'ampio ventaglio di *social media* utilizzati, da *Twitter* a *Instagram*, da *Lindekln* al canale *Youtube*.

Nel corso dell'anno 2022, l'Autorità ha voluto accrescere la sua capacità di comunicazione verso l'esterno mediante il potenziamento dell'Ufficio stampa e comunicazione, che ha accresciuto il proprio organico. È aumentata, dunque, la produzione di contenuti *web*, con la divulgazione quotidiana delle determinazioni di ANAC mediante la pubblicazione, nella *home page* del sito istituzionale, mediamente di due notizie al giorno.

In particolare, solo sul sito *web* istituzionale, nell'anno 2022 sono state elaborate oltre 620 notizie/articoli, suddivise nelle varie sezioni, delle quali si fornisce un prospetto nella tabella che segue, relativa alla sezione "*Informati e partecipa*", dove sono stati creati ampi e approfonditi spazi informativi che di seguito verranno illustrati.

La sezione "*Informati e partecipa*" rappresenta un vero e proprio "giornale virtuale" di ANAC, composto da dodici sotto-sezioni.

Nella sezione "*Primo piano*" si trovano notizie, articoli, approfondimenti, eventi, che sono stati messi in grande evidenza: in questa sezione sono stati prodotti 69 articoli nel 2022.

66 sono state invece le notizie pubblicate nell'omonima sezione "Notizie", un contenitore di informazioni, anche pratiche, sull'attività di chi – pubbliche amministrazioni, stazioni appaltanti, operatori economici ecc. - utilizza quotidianamente il sito *web* di ANAC per i servizi che offre in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici.

Nella sezione "*Appuntamenti*" si trova l'agenda degli eventi cui partecipano il presidente o i componenti del consiglio dell'Autorità, ma anche l'agenda degli eventi organizzati direttamente da ANAC: sono stati 22 nel corso del

2022. Tra questi, oltre alla tradizionale presentazione al Parlamento della Relazione annuale sull'attività svolta, particolare rilievo mediatico hanno avuto la presentazione dell'Indice di Percezione della Corruzione di *Transparency International*, avvenuta a Palazzo Sciarra il 25 gennaio 2022, la conferenza stampa e il *webinar* di presentazione della nuova sezione del portale "*Misurare la corruzione*", avvenuta il 23 luglio 2022, e la giornata dei RPCT il 14 dicembre 2022, di cui si è già parlato più diffusamente.

Nella sezione "*Comunicati stampa*", sono raccolti i comunicati stampa che l'Autorità ha diffuso agli organi di informazione: 64 nel corso del 2022.

La sezione "*Rassegna stampa*" viene continuamente aggiornata con gli articoli e le interviste più rilevanti e interessanti apparsi sulla stampa locale e nazionale e sui giornali *online* che riguardano direttamente l'Autorità: nel 2022 sono stati 192 gli articoli raccolti in 147 notizie.

Nella sezione "*Newsletter*" vengono raccolte le *newsletters* create e pubblicate, regolarmente inviate a un indirizzario di oltre 160.000 utenti: nel 2022 sono state inviate 18 edizioni.

Destinatari delle *newsletters* sono anche tutti i dipendenti di ANAC, in modo da consentire loro di essere a conoscenza anche di attività alle quali non abbiano partecipato attivamente nello svolgimento delle proprie funzioni.

Nella sezione "*Focus atti ANAC*" sono raggruppati gli approfondimenti sugli atti adottati dall'Autorità: esaminando delibere e atti, vengono individuati quelli più significativi, rispetto ai quali vengono creati specifici *focus* di approfondimento, attraverso i quali è possibile ricostruire l'attività istituzionale di ANAC, comprendere come agisce ed opera, dove e in che modo interviene e con quali ricadute sulla collettività. Attraverso questo strumento è possibile spiegare, in maniera meno tecnica e più facilmente comprensibile, gli effetti delle decisioni assunte dall'Autorità, contribuendo alla formazione di un'opinione pubblica consapevole dell'azione intrapresa e degli effetti benefici di tale attività rispetto alla prevenzione e al contrasto della corruzione, con particolare riferimento al mercato dei contratti pubblici: nel 2022 questa sezione è stata aggiornata con 118 articoli.

Sono stati 15 gli "*Eventi internazionali*" raccolti nella omonima sezione, dove trova spazio la dimensione internazionale di ANAC, gli incontri o gli eventi a cui partecipa. La sezione risulta di interesse sia per le istituzioni nazionali, che hanno una proiezione all'estero, che per le omologhe autorità straniere, che possono in questa sede reperire materiale e aggiornamenti sull'impegno europeo ed extraeuropeo dell'Autorità. Proprio per consentire una

maggior fruizione delle notizie presenti in questa sezione, quasi sempre è presente anche la versione inglese e, in taluni casi, anche versioni in lingue diverse.

Tra gli eventi ospitati direttamente nella sede di ANAC, le firme di diversi protocolli di intesa, anch'essi già descritti sopra: quello con lo *State Audit Service of Ukraine*, firmato il 21 luglio 2022 a Roma, il protocollo di intesa con la Commissione appalti pubblici Confederazione-Cantoni il 2 settembre 2022, il protocollo con la *Komisioni Prokurimit Publik* della Repubblica di Albania, firmato il 13 ottobre 2022.

Nell'anno 2022 è cresciuta anche la produzione multimediale dei contenuti di ANAC grazie all'internalizzazione della produzione di fotografie e video originali.

In particolare, nella sezione "*Galleria Immagini*", sono stati pubblicati 12 servizi fotografici.

Corposa la produzione video: tra i più significativi troviamo quattro *tutorial* per illustrare come compilare e spedire il modulo *online* per le segnalazioni ad ANAC, il video sui ruoli e le competenze di ANAC, il video promozionale del nuovo portale dell'Autorità di misurazione del rischio di corruzione nelle diverse province italiane, tre video sulla presentazione della Relazione annuale, un *tutorial* su come navigare al meglio nel sito web istituzionale dell'Autorità alla ricerca di dati e informazioni, il video che illustra in pochi minuti la ricchezza della Banca dati nazionale dei contratti pubblici, il video sulla ricorrenza dei dieci anni dall'entrata in vigore della legge n. 190/2012. La produzione video del 2022 è raccolta in parte (9 video) nella sezione "*Galleria Video*" di "*Informati partecipa*" e in parte (34 video) sul canale Youtube di ANAC.

La presenza sui *social network* di ANAC è stata rafforzata nel 2022, non solo con l'arricchimento del canale Youtube, ma soprattutto con l'apertura di un profilo Instagram, un profilo Twitter e di una pagina LinkedIn.

2.2 Le interazioni con il *Contact Center*

Con l'obiettivo di fornire adeguato supporto sia dal punto di vista informativo che per l'utilizzo dei diversi sistemi messi a disposizione della propria eterogenea utenza, l'Autorità già da molti anni ha previsto un servizio di *Contact Center* dedicato.

Il servizio rappresenta uno strumento fondamentale di comunicazione, informazione e supporto circa le modalità di accreditamento ai servizi e di contatto con gli uffici dell'Autorità, il corretto utilizzo dei sistemi, il riscontro a istanze/segnalazioni presentate. L'accesso al servizio è reso disponibile attraverso diversi canali: telefonico (numero verde), modulo web, e-mail e protocollo.

Come premessa generale per l'analisi dei volumi gestiti nel corso del 2022, è possibile evidenziare un completo ritorno ai livelli pre-pandemici di utilizzo dei canali di supporto all'utenza, con un numero di richieste pervenute attraverso i diversi canali pari a poco meno di 500.000.

Andando ad analizzare nel dettaglio l'andamento nel corso dell'anno, si nota un sensibile e costante aumento dei volumi nell'ultimo trimestre del 2022, ragionevolmente a seguito dell'attivazione di nuovi servizi istituzionali da parte dell'Autorità, come il Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE), e in ragione dell'incremento dell'utilizzo dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai finanziamenti legati al PNRR.

In particolare, le richieste in ingresso nell'ultimo trimestre del 2022 sono aumentate mediamente del 38% rispetto ai mesi precedenti e del 50% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Il *trend* di crescita rilevato

a fine 2022 sta trovando conferma anche nei primi mesi del 2023.

Dal punto di vista del canale di contatto utilizzato dagli utenti, si evidenzia che quello privilegiato è stato il canale telefonico. In particolare, il ricorso al numero verde nel primo semestre del 2022 è stato in linea con lo stesso periodo del 2021, mentre nella seconda metà dell'anno ha riportato un incremento pari al 34% rispetto allo stesso periodo del 2021.

Per quanto riguarda il ricorso ai canali asincroni (modulo web e e-mail), a fronte di un primo semestre in linea con i valori del 2020, si è registrato un aumento nell'utilizzo nella seconda parte dell'anno pari al 10% in più rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Infine, il numero di richieste inoltrate al Contact Center a mezzo PEC ha subito un incremento pari all'80% rispetto al 2021.

3. LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2022-2024 dell'Autorità (di seguito PTPCT 2022 o Piano) è stato adottato con delibera del 26 gennaio 2022 e posto in consultazione fino al 4 marzo 2022, al fine di acquisire eventuali suggerimenti ed osservazioni da parte degli *stakeholders* interni ed esterni. A seguito della chiusura della consultazione si è proceduto ad un aggiornamento del documento, recependo il nuovo stato di attuazione delle misure raggiunto nelle more.

Il Piano si colloca in una linea di continuità con il precedente: si è ritenuto, infatti, di portare avanti le iniziative strategiche già adottate sul versante della prevenzione della corruzione, tenuto conto dell'impatto prodotto dagli interventi normativi sopravvenuti, nonché dagli atti di riorganizzazione della struttura amministrativa adottati dall'Autorità. Quanto alla metodologia di analisi utilizzata, si segnala l'aggiornamento del registro dei rischi dell'Autorità alla luce delle modifiche apportate alle mappature degli uffici.

3.1 Le misure di prevenzione della corruzione

Sebbene siano state introdotte alcune novità, sono state programmate le medesime misure generali applicate nell'annualità precedente. Si è reputato opportuno porre l'accento soprattutto su alcuni strumenti la cui corretta

applicazione, proprio in considerazione della *mission* istituzionale dell'Autorità, risulta di fondamentale importanza, come, ad esempio, la misura relativa alla disciplina del conflitto di interesse/obblighi di comunicazione e di astensione, quella dell'inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali, il Codice di comportamento e il *pantouflage*. In particolare, è stata aggiornata la procedura per la gestione dei conflitti d'interesse, al fine di implementarne l'efficacia ed è stato adottato il nuovo Codice di comportamento dei dipendenti dell'Autorità. Infine, sono state svolte le verifiche a campione in ordine all'osservanza dei divieti in materia di inconferibilità/incompatibilità e *pantouflage*.

3.2 Le misure di trasparenza

Per quanto attiene all'attuazione della misura della trasparenza, come ogni anno, i flussi per la pubblicazione dei dati (articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013²⁴⁵) sono stati riportati nell'apposita tabella allegata al PTPCT 2022 ed è stato effettuato un costante monitoraggio della sezione "Amministrazione trasparente", volto a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

In occasione dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione, l'esperto per la valutazione delle *performance* ha

245 Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".



attestato sia l'individuazione, da parte dell'Autorità, delle misure organizzative necessarie per assicurare il regolare funzionamento dei flussi informativi, per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente", sia la veridicità e l'attendibilità, alla data dell'attestazione, di quanto riscontrato dal RPCT nell'allegato 2 alla delibera ANAC n. 201 del 13 aprile 2022, *Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2022 e attività di vigilanza dell'Autorità*, rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'amministrazione.

Nel corso del 2022, inoltre, sono pervenute n. 13 richieste di accesso civico generalizzato riferite a molteplici settori e aventi il contenuto più vario (si veda il "Registro degli accessi"), mentre non sono state inoltrate istanze di accesso civico "semplice".

Riguardo alle misure di carattere specifico sono stati vagliati e confermati gli esiti delle operazioni di *assessment* delle stesse, svolte negli anni, riassunti in quattro tabelle che riportano distintamente quelle indicate dagli Uffici

che svolgono attività di vigilanza, quelle individuate dagli Uffici che si occupano di regolazione, quelle programmate dagli Uffici preposti alla gestione dei sistemi informatici, nonché quelle predisposte dagli Uffici di staff del Presidente e del Segretario Generale.

Come di consueto, il PTPCT 2022 è stato sottoposto a due monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione delle misure, alle date del 30 giugno 2022 e del 15 novembre 2022, i cui risultati sono stati riassunti anche nella relazione annuale del RPCT per l'anno 2022, pubblicata sul sito web istituzionale. Dall'analisi dei relativi report è emerso che nel complesso le misure generali e specifiche presentano un buon grado di attuazione.

Sulla base dei predetti esiti del monitoraggio si è, pertanto, proceduto alla predisposizione del PTPCT 2023-2025 che, per quanto concerne l'attuazione delle misure generali e specifiche, ha di fatto confermato gli aspetti principali della strategia di prevenzione della corruzione definita nella precedente annualità.

4. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E IL RECLUTAMENTO DELLE RISORSE UMANE

4.1 L'assetto organizzativo

Come già evidenziato nel corso dell'anno 2021, la struttura organizzativa dell'Autorità è stata oggetto di un complesso processo di revisione che, tenuto conto della pianificazione strategica 2021-2023 approvata il 3 marzo 2021, ha inteso ridefinire l'assetto dell'Autorità, allo scopo di renderlo più coerente con le nuove attribuzioni istituzionali assegnate all'Autorità in materia di contratti pubblici e di trasparenza nonché con gli obiettivi del PNRR.

Si riporta nella pagina accanto l'organigramma della struttura organizzativa di ANAC alla data del 4 aprile 2023.

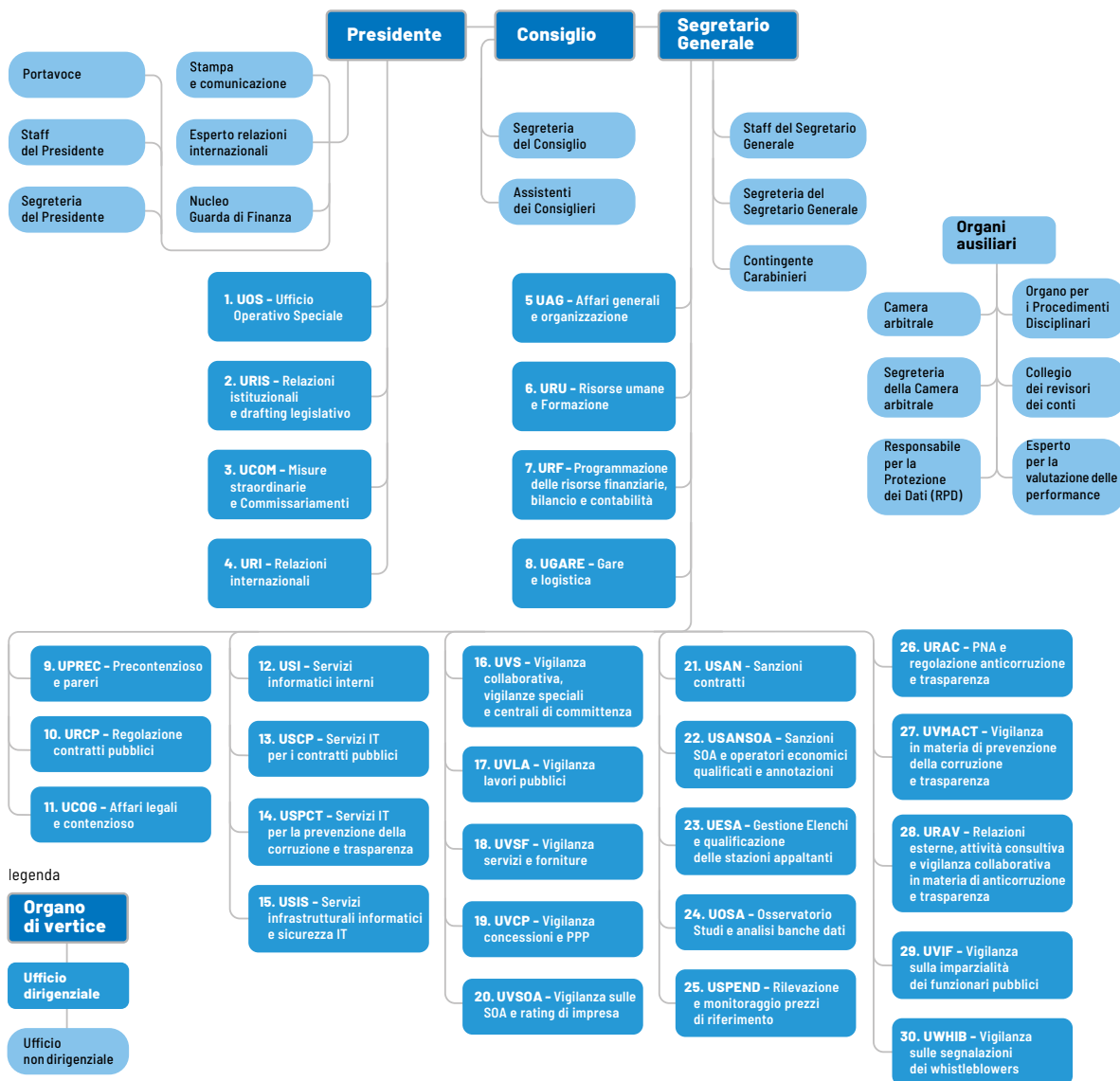
Con il documento di pianificazione strategica, sono state confermate le 3 precedenti aree strategiche: "Anticorruzione e trasparenza"; "Contratti pubblici"; "Supporto, comunicazione e gestione".

Tali aree sono rimaste invariate anche per l'anno 2022, così come risultano confermati anche gli obiettivi strategici di ciascuna delle aree strategiche:

- ▶ area "Anticorruzione e trasparenza": incremento dell'efficacia dell'azione di vigilanza in modo da valorizzare le attività correnti, garantendo la tempestività degli interventi; potenziamento delle funzioni proattive e collaborative a supporto delle PP.AA. e dei cittadini;
- ▶ area "Contratti pubblici": incremento dell'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di contratti pubblici in modo da valorizzare le attività correnti, garantendo la tempestività degli interventi; potenziamento delle funzioni collaborative rafforzando il precontenzioso e la vigilanza collaborativa;
- ▶ area "Supporto, comunicazione e gestione": favorire e potenziare il dialogo e la trasparenza con i soggetti esterni, accrescendo il ruolo internazionale; favorire e potenziare le relazioni istituzionali; promozione dei rapporti strutturati con associazioni e società civile; valorizzazione delle attività attuali di ANAC; attivazione di piani di formazione mirati del personale.



ANAC AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE





4.2 L'ampliamento della pianta organica e le procedure di assunzione

L'articolo 45 della legge n. 238/2021²⁴⁶, in vigore dal 1° febbraio 2022, ha disposto la modifica della dotazione organica di ANAC, nel numero massimo di 28 unità, di cui venticinque con la qualifica di funzionario e tre con la qualifica di impiegato, da inquadrare nel livello iniziale della qualifica di riferimento.

La previsione di siffatta modifica ha lo scopo di rafforzare i compiti istituzionali dell'Autorità, con particolare riferimento alle misure previste dal PNRR in materia di digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Fino a quel momento, la dotazione organica di ANAC era definita dall'art. 2, comma 2, del Decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° febbraio 2016, con il quale è stato approvato il Piano di Riordino di cui all'art. 19, commi 3 e 4, del decreto-legge n. 90/2014²⁴⁷, che, nell'istituire il ruolo unico del personale, aveva stabilito che *"La dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità nazionale anticorruzione è determinata secondo la Tabella A di cui al Piano per il riordino, nel numero massimo di 350 unità, articolata in 1 dirigente di livello generale ad esaurimento, 35 dirigenti di livello non generale, 207 funzionari e 107 operativi"*.

In ottemperanza alla nuova previsione normativa, acquisito il parere favorevole del Dipartimento della Funzione Pubblica, con delibera ANAC n. 532 del 16 novembre 2022, è stata rideterminata la vigente dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità in complessive n. 378 unità, come di seguito articolata:

Tabella 15.2 |

Dotazione organica ANAC	Numero di risorse
Dirigenti di I fascia (ad esaurimento)	1
Dirigenti di II fascia	35
Funzionari	232
Operativi	109
Esecutivi	1
Totale	378

Fonte: ANAC

In relazione alle vacanze di organico così determinatesi, nel periodo tra fine 2021 ed inizio 2022 si è proceduto alla loro copertura mediante le seguenti procedure:

1. lo scorrimento delle graduatorie vigenti presso altre Autorità amministrative indipendenti, in ottemperanza alle disposizioni della Convenzione Quadro in materia di procedure concorsuali per il reclutamento del personale delle Autorità amministrative indipendenti sottoscritta ai sensi dell'articolo 22, co. 4, del decreto-legge n. 90/2014, in esito al quale è stato assunto n. 1 funzionario di area informatica;
2. lo scorrimento di n. 11 unità di personale idoneo non vincitore della graduatoria RIPAM/ANAC a n. 35 funzionari giuridici disposto ai sensi delle delibere ANAC n. 328 del 21 aprile 2021 e n. 384 del 12 maggio 2021, nonché di ulteriori n. 3 unità per scorrimento deliberato in data 21 dicembre 2021 e divenuto esecutivo con delibera ANAC n. 20 del 19 gennaio 2022;
3. l'espletamento di una procedura di mobilità volontaria esterna per la copertura di n. 1 posto di Dirigente amministrativo di II fascia per l'Ufficio gare e logistica, assunto ad inizio 2022;
4. l'assunzione, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata di un anno, di n. 2 figure professionali specialistiche (1 funzionario e 1 operativo), destinate all'Unità organizzativa "Stampa e comunicazione";
5. l'avvio di:
 - ▶ una procedura di mobilità volontaria esterna per la copertura di n. 10 unità con qualifica di impiegato, nel ruolo della carriera operativa, articolato in:
 - profilo A: n. 8 unità di impiegati con comprovata esperienza nello svolgimento di mansioni amministrative inerenti i contratti pubblici;
 - profilo B: n. 2 unità di impiegati con comprovata esperienza nell'elaborazione statistica dei dati e nell'analisi, progettazione, sviluppo e gestione di servizi informatici.
 - ▶ una procedura di mobilità volontaria esterna per la copertura di n. 2 unità con qualifica di funzionario informatico, nel ruolo della carriera direttiva;
6. l'adesione alle procedure concorsuali espletate dal Garante per la Protezione dei dati personali per n. 8 operativi con profilo informatico-tecnologico e per n. 2 funzionari con profilo informatico/tecnologico.

246 Legge 23 dicembre 2021, n. 238, recante "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2019-2020".

247 Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari", convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

A seguito dell'ampliamento della dotazione organica di ANAC si è quindi proceduto a:

- a) ampliare da n. 2 a n. 7 i posti di concorso da funzionario con profilo informatico/tecnologico da espletare congiuntamente con il Garante per la protezione dei dati personali;
- b) avviare una specifica procedura concorsuale affidata a terzi (RIPAM-FORMEZ) per l'assunzione di n. 20 unità di personale con la qualifica di funzionario;
- c) assumere n. 3 unità di personale con la qualifica di impiegato mediante scorrimento della graduatoria della procedura di mobilità volontaria *in itinere* per il reclutamento di n. 10 unità di personale con la qualifica di impiegati, nel ruolo della carriera operativa.

Pertanto, nel corso dell'anno 2022, sono state espletate n. 4 procedure di reclutamento del personale, sia per la carriera degli operativi sia per la carriera dei funzionari, articolate in n. 2 procedure di mobilità volontaria esterna e n. 3 procedure concorsuali, per titoli ed esami.

Successivamente, l'articolo 11 del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24²⁴⁸, recentemente approvato, ha disposto un'ulteriore integrazione della dotazione organica di ANAC di complessive n. 22 unità di personale, di cui n. 18 unità nel ruolo dei funzionari e n. 4 unità nel ruolo degli operativi.

A seguito dell'entrata in vigore del suddetto decreto, la dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità è quindi individuato in complessive n. 400 unità, di cui n. 35 dirigenti di II fascia, n. 250 funzionari e n. 113 operativi, oltre al dirigente di I fascia (ad esaurimento) e all'esecutivo come già individuati nella tabella 15.2.

²⁴⁸ Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", adottato in attuazione della legge 4 agosto 2022, n. 127, "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti normativi dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2021".



ANAC AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

Via Marco Minghetti 10, 00187 Roma www.anticorruzione.it

PAGINA BIANCA