

“Bandi gara e contratti”, “Opere pubbliche”, “Altri contenuti-Corruzione”, “Enti controllati”. Inoltre, a seguito di esposto, da parte di un’associazione consumatori, l’ufficio ha avviato una ulteriore istruttoria nei confronti del MISE, in relazione ad obblighi non contemplati nell’analisi condotta dagli ispettori nel 2015. L’associazione esponente ha, infatti, segnalato l’omessa pubblicazione di dati e informazioni nel sito dell’amministrazione, aventi ad oggetto il finanziamento e la selezione dei progetti a vantaggio dei consumatori di cui all’art. 148 l. 388/2000.

La verifica effettuata ha evidenziato inadempimenti agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del d.lgs. 33/2013, con particolare riferimento ai documenti relativi al finanziamento suddetto. Pertanto, il Responsabile della trasparenza del MISE è stato invitato a provvedere anche all’adeguamento della sotto-sezione “Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici”, mediante pubblicazione dei dati e informazioni risultati mancanti e/o incomplete.

Occorre precisare che, successivamente alle richieste di adeguamento del sito rivolte al Ministero sono intervenute modifiche legislative con l’entrata in vigore del d.lgs. 97/2016, che ha introdotto nuovi obblighi di pubblicazione e modificati gran parte di quelli previgenti. Le risultanze finali hanno evidenziato l’intervenuto adeguamento per la quasi totalità delle informazioni oggetto di verifica, salvo il permanere di lacune e/o inesattezze riscontrate nelle sotto-sezioni “Consulenti e collaboratori”, “Bandi di gara e contratti” e “Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici” che il MISE è stato invitato a regolarizzare entro il termine del 23 dicembre 2016, come precisato dal legislatore con le disposizioni transitorie dettate al co. 1 dell’art. 49 del d.lgs. 97/2016. Il MISE si è adeguato ai rilievi formulati dall’Autorità.

#### *Comune di Ancona*

Una specifica attività di vigilanza è stata anche effettuata presso il comune di Ancona condotta con ispezione in loco e finalizzata a verificare l’adozione e il contenuto delle attestazioni dell’OIV sull’assolvimento degli obblighi di trasparenza. L’analisi si è concentrata su alcune sotto-sezioni che erano risultate carenti di contenuto nel corso dell’attività ispettiva. Con la verifica della sezione “Amministrazione trasparente” del comune, oltre alle carenze evidenziate, sono state rilevate ulteriori criticità relative alle sotto-sezioni “Organizzazione/Organi di indirizzo politico-amministrativo”, “Consulenti e collaboratori”, “Personale”, “Bandi di gare e contratti”, “Sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici”, “Bilanci”. L’amministrazione comunale è stata invitata ad adeguare il proprio sito

mediante la pubblicazione dei dati e delle informazioni mancanti e/o riscontrando successivamente l'avvenuto adeguamento della sezione "Amministrazione trasparente" con aggiornamento dei dati e delle informazioni prima mancanti o incomplete; le verifiche finali hanno evidenziato l'intervenuto adeguamento del sito comunale per le sotto-sezioni oggetto di esame. L'amministrazione è stata comunque richiamata ad un costante aggiornamento e verifica della completezza della sezione in conformità alle indicazioni fornite da ANAC con delibera n. 1310/2016.

#### *Comune di Cagliari*

All'esito della verifica amministrativo-contabile svolta dal MEF-RGS è stata attività una attività di vigilanza nei riguardi del comune di Cagliari, nel corso della quale è stata riscontrata la non completezza di dati e informazioni, in particolare, nelle sotto-sezioni "Opere pubbliche" e "Bandi di gara e contratti". Per le restanti sotto-sezioni oggetto di accertamento ispettivo, "Controlli sulle imprese" e "Interventi straordinari e di emergenza", la verifica effettuata dall'ufficio ha riscontrato l'avvenuta pubblicazione di parte dei dati e delle informazioni risultate prima totalmente carenti.

L'Autorità, preso atto di talune anomalie e/o carenze in materia di trasparenza rilevate nel corso dell'attività ispettiva e sostanzialmente confermate dalla verifica effettuata sul sito *web* "Amministrazione trasparente", ha invitato l'amministrazione comunale ad adeguare il sito, mediante pubblicazione dei dati e delle informazioni mancanti e/o incomplete anche alla luce dei più estesi profili di criticità già evidenziati dal Nucleo di valutazione alla data del 29 febbraio 2016.

Anche in questo caso, successivamente alla verifica amministrativo-contabile eseguita dai dirigenti dei SiFP al comune di Cagliari, sono intervenute modifiche normative, introdotte con l'entrata in vigore del d.lgs. 97/2016 che hanno interessato anche gli obblighi di pubblicazione oggetto di verifica. In linea con le indicazioni già fornite dall'Autorità nel PNA 2016, per gli adempimenti richiesti si è assegnato il termine del 23 dicembre 2016. La successiva verifica è in corso di svolgimento da parte di ANAC.

#### *Comune di Milano*

A seguito di alcuni articoli apparsi sulla stampa relativi a presunte violazioni degli obblighi di trasparenza da parte di un assessore del comune di Milano, si è avviata una attività di vigilanza. L'istruttoria è stata successivamente estesa - a seguito di segnalazione del Nucleo Indipendente di Valutazione del comune di Milano - anche ad alcuni consiglieri comunali in

carica per i medesimi inadempimenti concernenti gli obblighi di pubblicazione ex art.14, co. 1, lett f) del d.lgs. 33/2013.

Sulla base delle indicazioni fornite dal RPCT e dal Presidente del Nucleo Indipendente di Valutazione del comune di Milano, l'Autorità ha disposto l'avvio del procedimento sanzionatorio anche se la carenza di comunicazione/pubblicazione dei dati è stata successivamente sanata.

È stata, pertanto, disposta una sanzione amministrativa per l'assessore e i consiglieri comunali che hanno provveduto a comunicare in ritardo i dati sulla propria situazione patrimoniale complessiva, ai sensi dell'art. 47, co. 1, del d.lgs. 33/2013.

#### *Comunità del Trentino-Alto Adige.*

A seguito di segnalazione di un parlamentare e di un consigliere provinciale in merito ad alcune, riscontrate violazioni degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 da parte di 15 comunità del Trentino-Alto Adige, dopo un'analisi normativa sulle leggi statali, regionali e provinciali applicabili agli enti in questione, a seguito di delibera consiliare, sono stati invitati i Responsabili della Trasparenza delle 15 comunità al rispetto delle norme statali in materia di trasparenza, ove applicabili, ricordando il termine del 23 dicembre per adeguarsi ai nuovi obblighi introdotti con il d.lgs. 97/2016, per la successiva verifica.

### **6.2.2 La vigilanza su segnalazione**

#### *Piattaforma web "Campagna trasparenza"*

Dal 1 gennaio al 10 ottobre 2016, giorno in cui l'applicativo è stato interrotto per interventi di aggiornamento, i moduli di segnalazione trasmessi tramite la piattaforma web "Campagna trasparenza" sono stati 391 (rispetto ai 1.435 dell'intero 2015), con riferimento a 169 amministrazioni/enti (+59%)<sup>7</sup>. Le segnalazioni sono state presentate a titolo personale nel 75% dei casi (rispetto all'81% del 2015) o per conto di un'associazione nel 13% dei casi (invariata rispetto al 2015) e solo nell'8% dei casi (rispetto al 4% del 2015) per conto di amministrazioni pubbliche.

Dall'analisi dei contenuti delle segnalazioni pervenute nel 2016, come si evince anche dalla tabella 5.5, emerge che nel 14% dei casi è stata rilevata la totale assenza (3%) o la carenza

---

<sup>7</sup> Dal momento che in ogni modulo può essere indicato un solo obbligo di trasparenza violato, lo stesso soggetto può avere inviato più segnalazioni relative a diverse violazioni commesse dal medesimo ente.

generalizzata (11%) della sezione “Amministrazione trasparente” dei siti *web* istituzionali, in lieve diminuzione rispetto al 16,5% registrato nel 2015.

Il restante 86% delle segnalazioni ha avuto ad oggetto presunte violazioni di specifici obblighi di pubblicazione.

**Tabella 6.12** Segnalazioni pervenute su “Campagna Trasparenza” (2015)

Oggetto delle segnalazioni	2016	2015	Δ 2016-2015
Segnalazioni su Sezione “Amministrazione trasparente” presente ma priva di contenuti	11,0%	9,5%	1,5%
Segnalazioni su Sezione “Amministrazione trasparente” assente	3,0%	7,0%	-4,0%
Segnalazioni su specifici obblighi di pubblicazione	86%	83,5%	2,5%

NB: I dati 2016 rilevati sulla piattaforma *web* “Campagna trasparenza” si riferiscono al periodo 1 gennaio/10 ottobre 2016.

Fonte: ANAC

Come rappresentato nella tabella 6.13 è significativo constatare che la sotto-sezione che è stata oggetto del maggior numero di segnalazioni è stata quella dei “Bandi di gara e contratti” (12,5%), in aumento rispetto al 2015 (+3,5%); seguono per significatività le segnalazioni riguardanti i provvedimenti dirigenti amministrativi (7,90%), gli organi di indirizzo politico-amministrativo (6,40%) e i consulenti e collaboratori (6,70%).

Si registra, inoltre, un significativo aumento, rispetto all’anno precedente, delle segnalazioni riferite a Informazioni ambientali (+1,4%) ed una riduzione di quelle relative a banche dati (-2,3%).

**Tabella 6.13** Principali dati oggetto di segnalazione su “Campagna trasparenza” (biennio 2015-2016)

Principali dati oggetto di segnalazione	2016	2015	Δ 2016-2015
Bandi di gara e contratti	12,50%	9,00%	3,50%
Organi di indirizzo politico-amministrativo	6,40%	8,00%	-1,60%
Consulenti e collaboratori	6,70%	6,30%	0,40%
Modalità accesso civico	4,90%	6,10%	-1,20%
Altri contenuti-Corruzione	6,10%	4,30%	1,80%
Atti generali	4,60%	4,30%	0,30%
Bilancio preventivo e consuntivo	4,00%	3,70%	0,30%
Accessibilità e catalogo di dati, metadati e banche dati	1,20%	3,50%	-2,30%
Opere pubbliche	4,00%	3,30%	0,70%
Informazioni ambientali	4,60%	3,20%	1,40%
Dirigenti	4,00%	3,20%	0,80%
Bandi di concorso	2,70%	2,10%	0,60%
Provvedimenti dirigenti amministrativi	7,90%	2,10%	5,80%

Fonte: ANAC

Oltre alle segnalazioni pervenute tramite l'apposita piattaforma *web* di comunicazione con il cittadino, denominata “Campagna trasparenza” è cresciuto anche il numero degli esposti inviati attraverso la posta elettronica certificata o la posta ordinaria, nei casi in cui le situazioni da descrivere si presentavano più articolate e a contenuto complesso.

Si tratta, ad esempio, di segnalazioni ed esposti nei quali alle violazioni degli obblighi di pubblicazione risultano associati altri aspetti, correlati ma non di diretta competenza dell'Autorità, quali la gestione dell'albo pretorio ai fini di pubblicità legale e l'accesso ai documenti amministrativi ex l. 241/1990. Sempre più diffuse, inoltre, risultano le segnalazioni a contenuto eterogeneo, attinenti i diversi fattori di rischio presidiati dalla normativa anticorruzione, quali ad esempio la trasparenza, l'inconferibilità ed incompatibilità degli incarichi, i conflitti di interesse, le regole sui contratti pubblici, per la cui trattazione è spesso necessaria un'attività istruttoria in sinergia tra i vari settori dell'Autorità. Infine, nel corso del 2016, la domanda di controllo in materia di rispetto delle regole sulla trasparenza ha riflettuto l'ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina. Infatti, è significativamente aumentata la domanda di intervento per presunte violazioni da parte delle società e degli enti partecipati e/o controllati.

#### *Vigilanza su segnalazione da soggetti non qualificati*

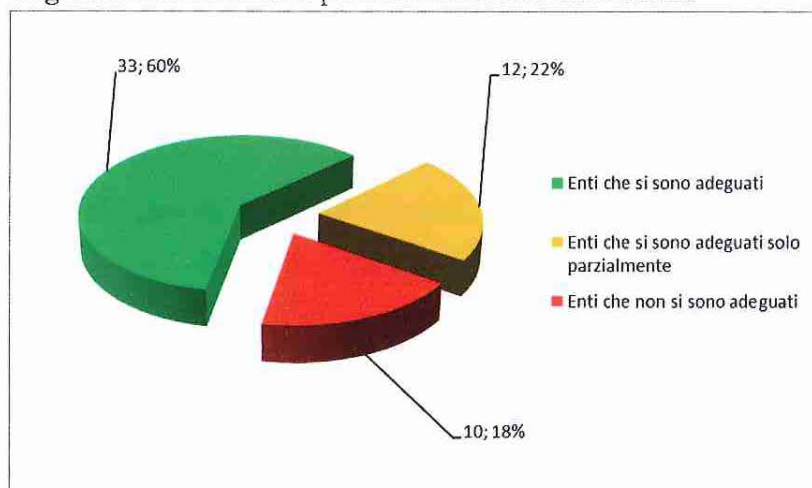
L'Ufficio, nel corso del 2016, ha attivato n. 112 procedimenti di vigilanza su segnalazioni da parte di soggetti esterni, mediante apposite verifiche sui siti *web* delle amministrazioni e degli enti segnalati. Gli esiti dell'attività di verifica hanno dato luogo a 85 richieste di adeguamento del sito *web* alle previsioni del d.lgs. 33/2013, a 22 archiviazioni e a 5 casi in corso di definizione. In quattordici casi, laddove tra le inadempienze accertate vi erano anche obblighi di cui agli artt. 14 e/o 22 del d.lgs. 33/2013, le richieste di adeguamento sono state integrate da richieste di notizie e motivazioni propedeutiche all'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio di cui all'art. 47 del d.lgs. 33/2013.

A fronte delle 85 richieste di adeguamento trasmesse dall'Autorità agli enti monitorati sono state effettuate, al termine della scadenza assegnata, 55 verifiche di secondo livello (65% del totale) che hanno evidenziato i seguenti esiti:

- n. 33 (60%) enti hanno adeguato pienamente il sito *web* istituzionale alle previsioni del d.lgs. 33/2013 in conformità alle indicazioni dell'Autorità;
- n. 12 (22%) enti hanno adeguato parzialmente il sito *web* istituzionale alle previsioni del d.lgs. n. 33/2013 in conformità alle indicazioni dell'Autorità.

- n. 10 (18%) enti non hanno adeguato il sito *web* istituzionale alle previsioni del d.lgs. n. 33/2013 in conformità alle indicazioni dell'Autorità.

**Figura 6.14** Efficacia della politica di intervento dell'Autorità



Per 11 casi in cui è stato rilevato il mancato o parziale adeguamento del sito *web* istituzionale dell'ente monitorato, l'Autorità ha deliberato i relativi provvedimenti di ordine di adeguamento, in attuazione della delibera n. 146/2014.

Tali provvedimenti sono pubblicati sul sito dell'Autorità, in forma integrale, nella sottosezione provvedimenti di ordine in materia di trasparenza, unitamente agli esiti delle ulteriori verifiche, da effettuare alla scadenza dei termini prefissati.

#### *Vigilanza su segnalazione da soggetti qualificati*

Nel corso del medesimo periodo analizzato, l'Autorità ha, inoltre, istruito 31 segnalazioni trasmesse da soggetti qualificati, ossia 17 comunicazioni da RPCT e 14 attestazioni da Organismi indipendenti di valutazione (OIV) o strutture con funzioni analoghe, in merito alla mancata pubblicazione dei dati sugli componenti degli organi di indirizzo politico di cui all'art. 14 del d.lgs. 33/2013. Le 17 comunicazioni degli RPCT hanno condotto a 12 richieste di notizie per avvio procedimento sanzionatorio, 3 richieste di adeguamento e 2 archiviazioni per intervenuto adeguamento, come risulta dalla tabella riassuntiva che segue che fotografa lo stato dei procedimenti al 31 dicembre 2016.

**Tabella 6.15** Verifiche a seguito di comunicazioni degli RPCT

Comparto	Ente monitorato	Inosservanze accertate da AN.AC.	Esito della 1° verifica di ANAC sulle inosservanze segnalate
Comuni	comune di Genova	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Frosinone	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Lecco	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Società in controllo pubblico	S.M.A. Campania Spa	Organi di indirizzo	Archiviazione per intervenuto adeguamento
Comuni	comune di Villaricca	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Pesaro Urbino	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	Città di Torino	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Società in controllo pubblico	Informatica Trentina S.p.A.	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Como	Organi di indirizzo politico	Archiviazione per intervenuto adeguamento
Enti pubblici nazionali	Ente Parco nazionale del Pollino	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Frosinone	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Vibo Valentia	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Enti pubblici regionali	Ente parco regionale Migliarino San Rossore Massacciuccoli	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
	Autorità Portuale di Messina	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
	Associazione Consorzi di Bonifica del F.V.G.	Organi di indirizzo politico	Richiesta di adeguamento
Comuni	comune di Rocca di Papa	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Regioni	regione Piemonte	Incarichi conferiti ai dipendenti	Richiesta di adeguamento

Le 14 attestazioni da OIV o strutture con funzioni analoghe hanno condotto a 14 richieste di notizie per avvio procedimento sanzionatorio, come risulta dalla tabella riassuntiva che segue:

**Tabella 6.16** Verifiche a seguito di attestazioni da Organismi indipendenti di valutazione (OIV)

Comparto	Ente monitorato	Inosservanze accertate da AN.AC.	Esito della 1 <sup>o</sup> verifica di ANAC sulle inosservanze segnalate
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Imperia	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Biella	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Vercelli	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Trento	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Massafra	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Regioni	Consiglio Regionale della Campania	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ancona	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Roma	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Reggio Emilia	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Camere di Commercio	Camera di Commercio di Pordenone	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Università	Università degli Studi di Brescia	Organi di indirizzo politico	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Milano	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio
Comuni	comune di Cadoneghe	Organi di indirizzo politico-amministrativo	Richiesta di notizie per avvio proc. sanzionatorio

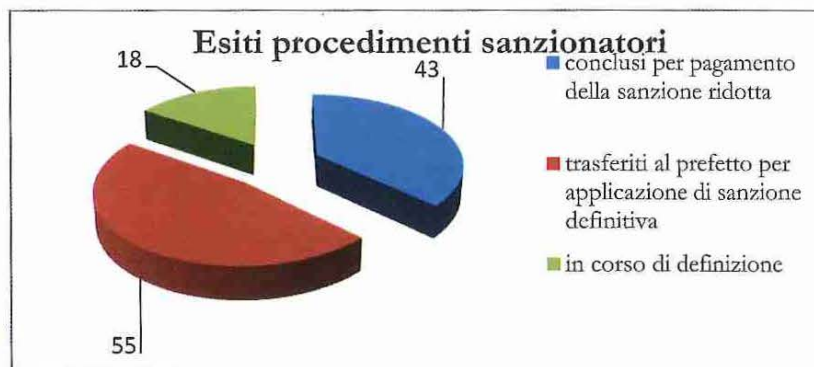
### 6.2.3 L'esercizio del potere sanzionatorio

Nel corso del 2016, l'Autorità ha proceduto ad attivare i procedimenti sanzionatori sulla base del Regolamento sanzionatorio pubblicato sulla GURI n. 176 del 31 luglio 2015 e, successivamente, sulla base del Regolamento del 16 novembre 2016 pubblicato sulla GURI n. 284 del 5 dicembre 2016.

L'Autorità ha ritenuto necessario disciplinare il nuovo potere sanzionatorio, in virtù di quanto previsto dall'art. 47 co. 3 del d.lgs. 33/2013, come modificato dall'art. 38 del d.lgs. 97/2016, che attribuisce all'ANAC il potere di irrogare le sanzioni, così sostituendo il precedente, che attribuiva alla medesima la competenza ad irrogare le sanzioni in misura ridotta, e al Prefetto quelle definitive. Il procedimento disciplinato dal nuovo Regolamento tende ad agevolare l'accertamento della violazione, coinvolgendo i Responsabili per la trasparenza e gli OIV o altri organismi con funzioni analoghe, e a semplificare, nel pieno rispetto del contraddittorio, l'istruttoria volta all'irrogazione della sanzione, in misura ridotta, conformemente a quanto indicato dalla l. 689/1981.

La vigilanza sugli obblighi di pubblicazione soggetti a sanzioni specifiche ha dato luogo a 116 comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio, di cui 57 nel 2015 e 59 nel 2016 per i casi di mancata e incompleta comunicazione dei dati reddituali e patrimoniali del titolare dell'incarico politico. Di questi, 43 si sono conclusi per pagamento della sanzione ridotta.

Nei casi di mancato pagamento della sanzione pecuniaria in misura ridotta per 55 procedimenti, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento sanzionatorio del 15 luglio 2015, è stata segnalata al Prefetto territorialmente competente la violazione e il mancato pagamento contestualmente alla trasmissione della documentazione relativa all'istruttoria svolta, in conformità all'art. 17, co. 1, della l. 689/1981. Sono in corso di definizione 18 procedimenti come risulta dalla rappresentazione grafica che segue.



Con l'applicazione del nuovo Regolamento, nel primo trimestre 2017, sono state effettuate 25 richieste di accertamento ai sensi dell'art. 4 del Regolamento che hanno dato luogo a 8 procedimenti di contestazione sanzionatori. Occorre evidenziare che tutti gli organi politici inadempienti hanno, tuttavia, provveduto ad ottemperare con la comunicazione dei dati mancanti successivamente pubblicati sul sito dal RPCT.

#### 6.2.4 Il procedimento di vigilanza nel nuovo Regolamento

Con la delibera 29 marzo 2017 è approvato il nuovo “Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33” nel quale vengono disciplinate, sulla base dei principi generali stabiliti dalla legge 241/1990, le modalità di svolgimento del procedimento di vigilanza, dalla fase di attivazione alla fase di conclusione dell'istruttoria, con la tipologia di atti che l'ufficio può proporre al termine dell'istruttoria.

Nel Regolamento, alla luce della esperienza formatasi nei precedenti anni di attività di vigilanza ed al fine di una gestione più razionale dell'ingente numero di segnalazioni, sono stati individuati specifici casi di archiviazione degli esposti ed un ordine di priorità nella trattazione degli stessi, mentre è fatta salva la possibilità, anche a seguito di eventuale diversa e ulteriore valutazione del Consiglio, di avviare l'attività di vigilanza anche con riferimento a segnalazioni già oggetto di archiviazioni. È stato previsto, in presenza di determinate condizioni, un procedimento in forma semplificata che si conclude con atto dirigenziale da sottoporre comunque a valutazione del Consiglio. Inoltre, il Regolamento disciplina la partecipazione al procedimento, assicurando il contraddittorio, che può essere esercitato anche mediante l'audizione presso l'ufficio e limitatamente a casi di maggiore rilevanza, mediante audizione presso il Consiglio.

Vengono elencati gli atti conclusivi del procedimento di vigilanza quali ad esempio l'atto di raccomandazione non vincolante (ora superato dall'intervenuta abrogazione dell'art.211, co.2 del Codice), l'atto di segnalazione quale illecito disciplinare di cui all'art. 45 del decreto, l'atto d'ordine. Le segnalazioni di violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 47 sono trattate in sede del relativo Regolamento sanzionatorio. Il Regolamento indica i termini di avvio del procedimento, pari a 60 giorni dall'arrivo della segnalazione, e della conclusione pari a 120 giorni.

## **PARTE III**

### **I contratti pubblici**

## CAPITOLO 7

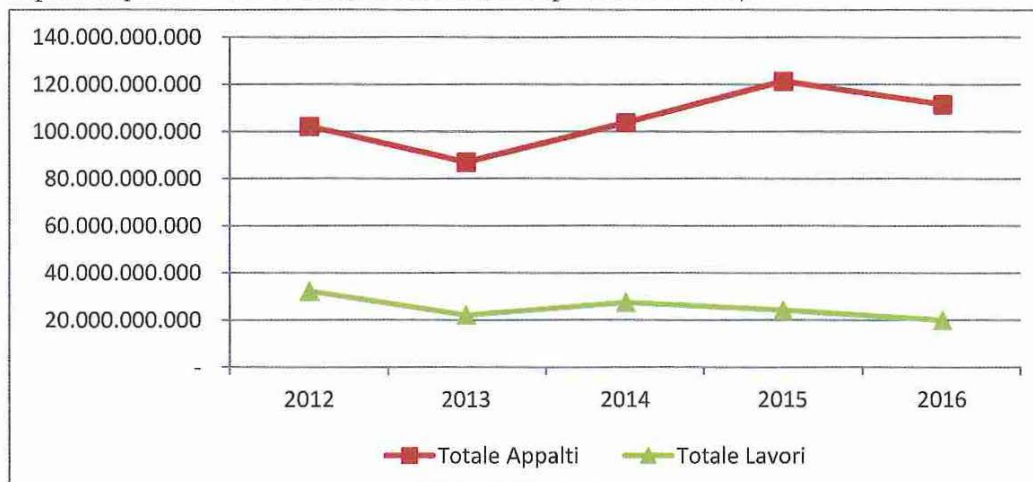
### Il mercato dei contratti pubblici

#### 7.1 La domanda del mercato

Nel 2016 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 111,5 miliardi di euro<sup>8</sup>.

Confrontando tale dato con la serie storica di cui alla figura 7.1, si registra una diminuzione dei valori del mercato rispetto al precedente anno<sup>9</sup> del 8,1%, ma comunque, ad esclusione del “picco” negativo della serie storica che ha visto la domanda complessiva attestarsi a quasi 87 miliardi di euro, un aumento del 6,9% rispetto all’anno 2014 e del 8,4% rispetto all’anno 2012.

**Figura 7.1** Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinari e speciali, 2012-2016)



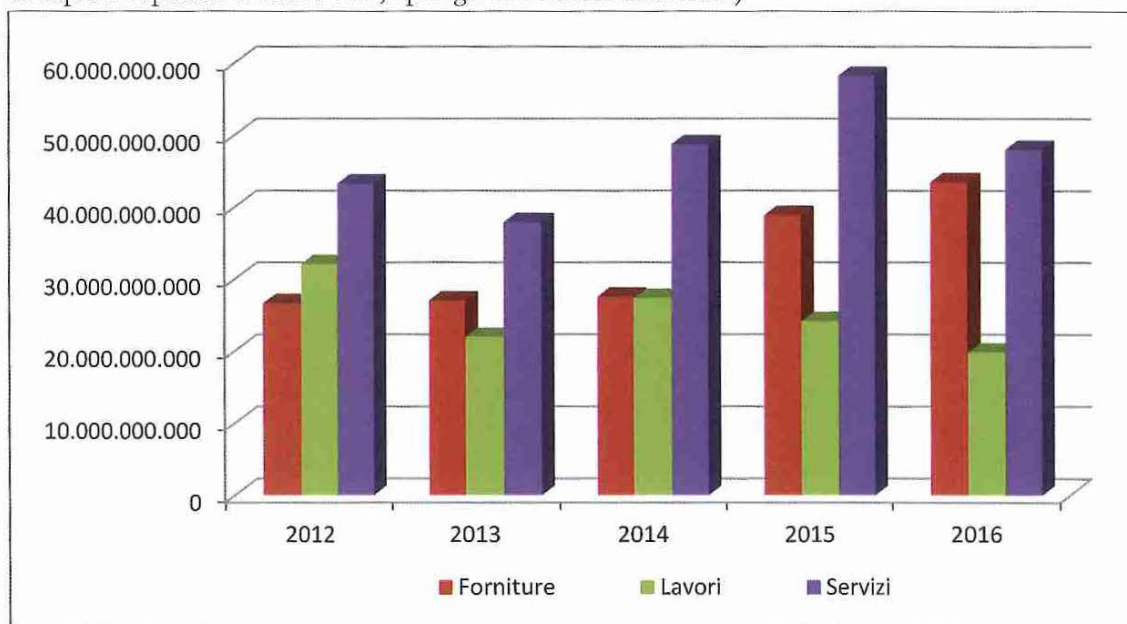
<sup>8</sup> Le analisi contenute all'interno del presente paragrafo sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella BDNCP aggiornati alla metà del mese di marzo 2017. Tutti i dati fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro) c.d. “perfezionate” per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate). Per questa ragione, l'analisi potrebbe non ricomprendere alcuni appalti, anche di grande importo, che non risultano ancora perfezionati nella BDNCP. Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse le procedure relative a: bandi aventi a oggetto servizi finanziari ed assicurativi, poiché per questi appalti le SA spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo dell'appalto; bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio dell'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.

<sup>9</sup> Si precisa, in merito, che la data di riferimento è quella di pubblicazione come risulta dal sistema SIMOG.

Un dato significativo che emerge dalla figura 7.2 è che la diminuzione della domanda coinvolge sia il settore dei lavori - che continuano a diminuire rispetto al precedente anno (-17,8%) facendo registrare il minimo della serie storica 2012-2016 (-38,2%) rispetto al massimo registrato nel 2012 - sia il settore dei servizi che diminuisce del 17,5% rispetto al 2015 e che si attesta intorno ai valori registrati nel 2014 (circa 48 miliardi di euro).

Il settore in espansione è invece quello delle forniture che raggiunge il massimo nel quinquennio 2012-2016 e che fa registrare un aumento del 12% rispetto all'anno precedente e di ben il 38,7% rispetto al minimo registratosi nel 2012.

**Figura 7.2** 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 2012-2016)



Fonte: ANAC

Nella tabella 7.3 si evidenziano le prime cinque categorie generali (OG) e le prime cinque categorie speciali (OS), che in termini di numerosità hanno avuto un impatto maggiore nell'anno 2016. Dal raffronto con dati del 2015, emerge che la categoria OG1 a fronte di una lieve diminuzione in termini di CIG perfezionati (-2,0%) ha avuto una maggiore diminuzione in termini di importo (-11,0%). Analogamente, la categoria OG6 è quella che a fronte di un piccolo aumento in termini di numerosità (+0,9%) ha avuto un maggiore aumento in termini di importi (+11,2%).

Le prime cinque categorie speciali (OS) risultano invece, a livello percentuale, in leggera diminuzione in termini di importo ma in leggero aumento in termini di numerosità.

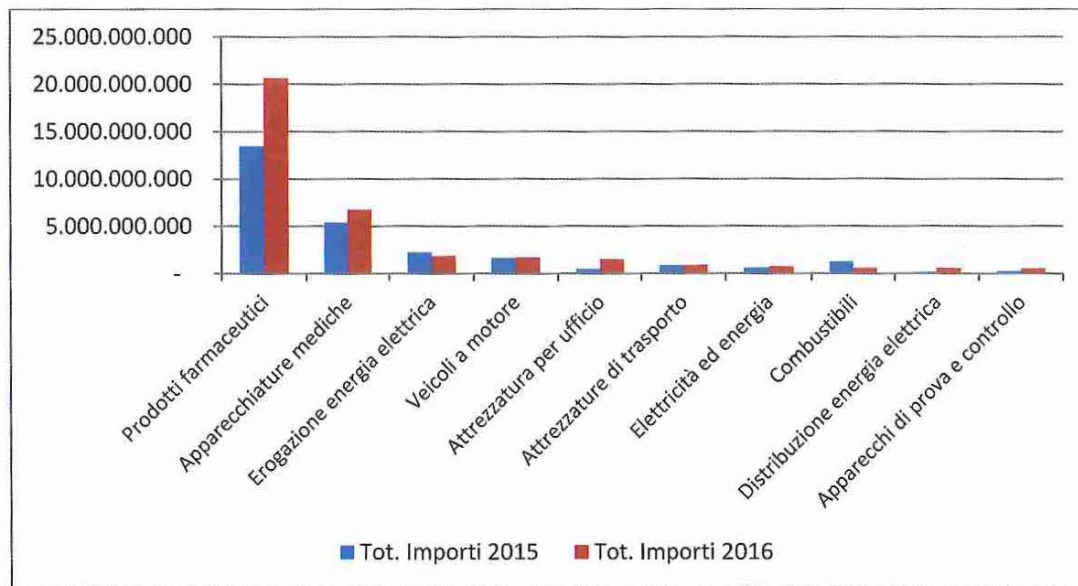
**Tabella 7.3** Distribuzione percentuale delle procedure di affidamento per le prime cinque categorie generali e per le prime cinque categorie speciali in ordine di numerosità (2015-2016)\*

Categorie	Categorie d'opera	% CIG perfezionati			% Importo complessivo		
		2015	2016	Δ	2015	2016	Δ
OG - Generali	OG1 - Edifici civili e industriali	30,4%	28,5%	-2,1%	27,6%	16,6%	-11,0%
	OG3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	24,2%	25,3%	1,1%	17,4%	16,2%	-1,2%
	OG6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	6,7%	7,6%	0,9%	9,3%	20,5%	11,2%
	OG2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela ai sensi delle disposizioni in materia di beni culturali e ambientali	5,6%	5,0%	-0,6%	4,5%	2,6%	-1,9%
	OG8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	4,1%	4,1%	0,0%	2,4%	1,2%	-1,2%
	<b>Tot OG</b>	<b>71,0%</b>	<b>70,4%</b>	<b>-0,6%</b>	<b>61,2%</b>	<b>57,2%</b>	<b>-4,0%</b>
OS - Speciali	OS30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	2,4%	2,9%	0,5%	1,4%	1,1%	-0,3%
	OS6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	2,0%	2,3%	0,3%	0,9%	0,7%	-0,2%
	OS28 - Impianti termici e di condizionamento	2,0%	2,3%	0,3%	0,9%	0,9%	0,0%
	OS24 - Verde e arredo urbano	2,2%	2,1%	-0,1%	0,8%	0,7%	-0,1%
	OS21 - Opere strutturali speciali	1,6%	1,7%	0,1%	1,3%	0,6%	-0,7%
	<b>Tot OS</b>	<b>10,1%</b>	<b>11,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>5,4%</b>	<b>4,0%</b>	<b>-1,4%</b>

\* L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle SA che utilizzano un proprio sistema di qualificazione.

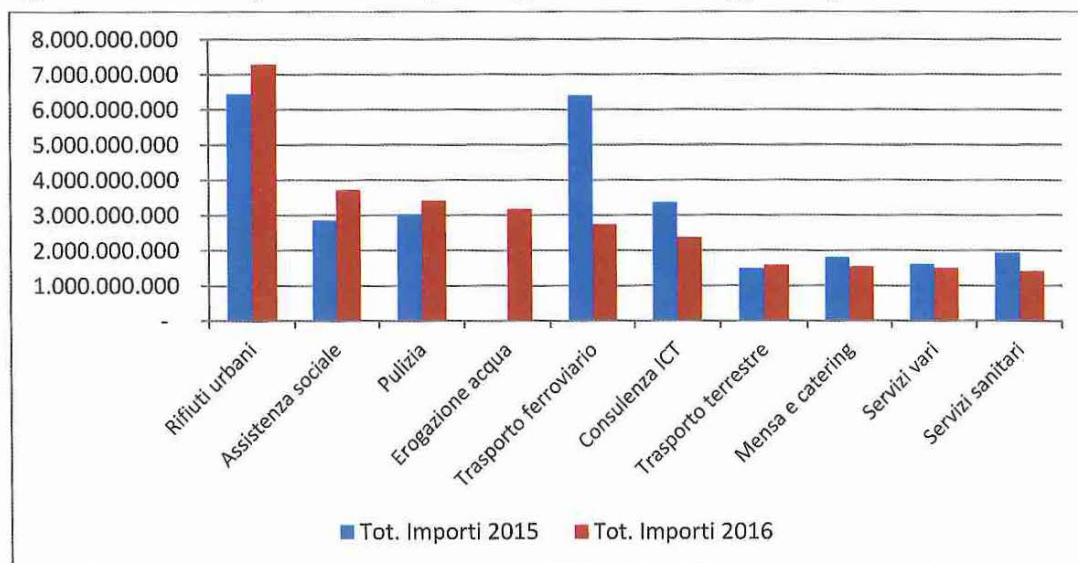
Fonte: ANAC

Nella figura 7.4 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di forniture (*common procurement vocabulary* - CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2016. Tali valori sono messi a confronto con i relativi importi di cui al precedente anno. Come per l'anno precedente, anche per il 2016, le tipologie di forniture che vengono più acquisite sono i prodotti farmaceutici, le apparecchiature mediche e l'erogazione-distribuzione di energia elettrica.

**Figura 7.4** Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2016

Fonte: ANAC

Nella figura 7.5 viene, altresì, fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di servizi (CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2016. Analogamente con quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con i relativi valori di cui al precedente anno. Come per l'anno precedente, anche per il 2016, i servizi per cui si spende di più sono quelli relativi ai rifiuti urbani, assistenza sociale, pulizia, erogazione di acqua, trasporti ferroviari e terrestri e consulenza ICT.

**Figura 7.5** Analisi comparata suddivisa per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2016

Fonte: ANAC

Dalla tabella 7.6 si evince, invece, che nel quadro complessivo pesano (come sempre) più i settori ordinari che assorbono l'82,7% del numero delle procedure e circa il 76,2% dell'importo complessivo della domanda.

La diminuzione della domanda rispetto al 2015 ha riguardato specialmente gli appalti di piccole dimensione nel settore ordinario.

Nei settori speciali la riduzione si è avuta in tutte le fasce d'importo, ma con particolare rilievo nella fascia di importo superiore ai 25 milioni di euro (-44,0%), anche per via di tre grossi appalti relativi al settore del trasporto pubblico ferroviario registratisi nel 2015 e pari a circa 9 miliardi di euro che hanno innalzato di molto i settori speciali del precedente anno.

**Tabella 7.6** Distribuzione delle procedure di affidamento per classi di importo e tipo di settore (2015-2016)

Settore	Fascia di importo	Totale CIG perfezionati			Importo complessivo		
		2015	2016	Δ	2015 (valore in euro)	2016 (valore in euro)	Δ
Ordinario	≥ € 40.000 < € 150.000	62.680	53.127	-15,2%	5.171.650.843	4.449.240.693	-14,0%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	40.389	33.679	-16,6%	14.090.038.597	11.813.546.070	-16,2%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	7.483	6.556	-12,4%	15.871.751.452	14.140.850.554	-10,9%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.825	1.902	4,2%	18.209.695.769	19.626.334.145	7,8%
	≥ € 25.000.000	414	460	11,1%	30.028.556.869	34.947.543.676	16,4%
	<b>Totale settore ordinario</b>	<b>112.791</b>	<b>95.724</b>	<b>-15,1%</b>	<b>83.371.693.529</b>	<b>84.977.515.137</b>	<b>1,9%</b>
Speciale	≥ € 40.000 < € 150.000	11.062	9.834	-11,1%	882.737.708	798.763.004	-9,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	8.197	7.489	-8,6%	2.994.287.773	2.686.272.656	-10,3%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.081	1.881	-9,6%	4.533.597.258	4.192.587.803	-7,5%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	680	607	-10,7%	7.122.629.756	6.258.644.962	-12,1%
	≥ € 25.000.000	141	148	5,0%	22.418.403.546	12.552.276.942	-44,0%
	<b>Totale settore speciale</b>	<b>22.161</b>	<b>19.959</b>	<b>-9,9%</b>	<b>37.951.656.040</b>	<b>26.488.545.367</b>	<b>-30,2%</b>
<b>Totale generale</b>		<b>134.952</b>	<b>115.683</b>	<b>-14,3%</b>	<b>121.323.349.570</b>	<b>111.466.060.504</b>	<b>-8,1%</b>

Fonte: ANAC

La tabella 7.7 mostra, dal punto di vista della tipologia di contratto, che il decremento degli affidamenti riguarda il settore dei servizi per tutte le fasce d'importo. Mentre l'aumento riguarda in particolare, come già in precedenza evidenziato, il settore delle forniture con particolare rilievo negli appalti di grandi dimensioni (+29,7% per gli importi di cui alla fascia di importo ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000; +13,5% per gli importi di cui alla fascia di importo