

Osservazioni di ANAC sul disegno di legge A.C. n. 2988 *“Conversione in legge del decreto-legge 26 giugno 2026, n. 108, recante disposizioni urgenti in materia di sport, per lo svolgimento di grandi eventi e l’efficacia del documento di identità”*

VII Commissione permanente Cultura, scienza e istruzione della Camera dei Deputati

1) Premessa

Si desidera esprimere, innanzitutto, un sentito ringraziamento al Presidente e ai Componenti della VII Commissione permanente della Camera dei Deputati per avere deciso di audire l’Autorità rispetto ad un provvedimento che contiene disposizioni rilevanti, tra l’altro, in materia di sport e in relazione allo svolgimento di grandi eventi.

Il testo si compone di 12 articoli, suddivisi in IV Capi e reca disposizioni tese a provvedere alle attività e alle azioni preordinate al puntuale **rispetto degli impegni assunti a garanzia e a sostegno della candidatura italiana ai grandi eventi sportivi**, e a **supportare la pratica sportiva** svolta presso le associazioni sportive dilettantistiche e gli altri enti sportivi, nonché a garantire il corretto funzionamento degli organismi sportivi e degli enti vigilanti.

In considerazione della notevole rilevanza delle tematiche affrontate in alcune disposizioni del decreto in argomento e del significativo impatto che le stesse esercitano su tematiche cruciali, quali lo svolgimento di grandi eventi che impattano sulla positiva visibilità e sul prestigio del Paese, l’Autorità ritiene opportuno fornire un contributo propositivo, segnalando possibili criticità e suggerendo eventuali interventi emendativi, **soprattutto sulle disposizioni di più immediato interesse** che riguardano la disciplina delle strutture commissariali connesse ad alcuni grandi eventi sportivi — *Campionato europeo di calcio UEFA Euro 2032, XX edizione dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026, “America’s Cup - Napoli 2027”* — con l’auspicio che questi possano trovare accoglimento in sede di conversione.

2) Considerazioni di carattere generale

La gestione commissariale, per sua natura, dovrebbe rappresentare uno strumento eccezionale, attivabile solo quando l’urgenza, l’imprevedibilità o la gravità delle circostanze impediscono il ricorso alle ordinarie modalità di programmazione e realizzazione delle opere pubbliche.

Come già evidenziato in numerose precedenti interlocuzioni, il ricorso sistematico alla figura del Commissario straordinario rischia di snaturarne quindi la funzione originaria, con il rischio, altresì, di comprometterne l’utilità.

Si è avuto modo di rilevare, infatti, come il ricorso **eccessivo a deroghe e regimi derogatori**, trasformando l’emergenza nella regola, ha di fatto ostacolato il consolidamento

della disciplina del Codice dei contratti pubblici dando luogo ad un proliferare di sotto-discipline derogatorie, che si sovrappongono e si accavallano ingenerando quindi incertezze applicative e il rischio conseguente di un aumento di contenzioso.

Laddove gli eventi possono essere programmati con largo anticipo – come le opere connesse a “UEFA EURO 2032” – l'utilizzo delle regole ordinarie appare lo strumento più coerente con la fisiologia dell'azione amministrativa; si ribadisce, infatti, che è la **certezza e la chiarezza delle regole** e non l'assenza di esse a **garantire la celerità dell'azione amministrativa**, mentre in presenza di diverse sotto-discipline derogatorie il rischio di rallentamenti diventa spesso inevitabile.

A tale riguardo, si segnala che la stessa Autorità, nell'ambito dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 26 giugno 2026, n. 107 *“Disposizioni urgenti per interventi infrastrutturali e per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché ulteriori disposizioni finanziarie urgenti”*, ha proposto un intervento legislativo di più ampia portata, volto a **ricostituire la totalità delle gestioni commissariali di Governo alla disciplina di cui all'articolo 11 della legge n. 400 del 1988¹**, al fine di assicurare uniformità normativa, agevolare la gestione delle stesse attività commissariali e favorire sinergie e forme di collaborazione istituzionale.

2.1) La necessità di circoscrivere i poteri di deroga

Tanto ricordato e in coerenza a quanto già rappresentato in altre sedi, l'Autorità richiama, ancora una volta, l'esigenza che l'ambito dei poteri di deroga venga opportunamente circoscritto e delimitato: la previsione di poteri ampi, generici o temporalmente estesi rischia, infatti, di creare margini di intervento non sufficientemente definiti, con possibili ricadute sulla certezza del diritto e sulla tracciabilità delle decisioni.

In linea generale, si raccomanda di **configurare la deroga come una facoltà e mai come un obbligo**. In questo modo, il Commissario potrà valutare caso per caso se gli strumenti ordinari siano compatibili con i tempi richiesti, evitando così il ricorso automatico a procedure straordinarie.

È peraltro opportuno che ogni estensione temporale e funzionale dei poteri commissariali sia accompagnata da una **chiara delimitazione delle attività derogabili**, nonché dal **richiamo ai principi generali dell'ordinamento e ai vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea**.

Tali riferimenti costituiscono un presidio essenziale per garantire che l'azione commissariale, pur orientata alla celerità, rimanga pienamente inserita nel quadro delle garanzie fondamentali dell'evidenza pubblica.

¹ Si tratta dell'articolo rubricato “*Commissari straordinari del Governo*” che stabilisce: “1. Al fine di realizzare specifici obiettivi determinati in relazione a programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei ministri o per particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali, può procedersi alla nomina di commissari straordinari del Governo, ferme restando le attribuzioni dei Ministeri, fissate per legge. 2. La nomina è disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Con il medesimo decreto sono determinati i compiti del commissario e le dotazioni di mezzi e di personale. L'incarico è conferito per il tempo indicato nel decreto di nomina, salvo proroga o revoca. Del conferimento dell'incarico è data immediata comunicazione al Parlamento e notizia nella Gazzetta Ufficiale. 3. Sull'attività del commissario straordinario riferisce al Parlamento il Presidente del Consiglio dei ministri o un ministro da lui delegato”.

Si ricorda, inoltre, che al fine di **controbilanciare i poteri derogatori** commissariali, sarebbe opportuno **escludere sempre dal perimetro della deroga le disposizioni relative alla digitalizzazione**, con particolare riferimento alle previsioni di cui agli articoli 19 e seguenti del Codice dei contratti pubblici riferite all'intero **ciclo di vita dei contratti pubblici**.

La digitalizzazione, infatti, costituisce oggi uno strumento essenziale per assicurare **trasparenza, tracciabilità e controllo**. Mantenere tale presidio pienamente operativo contribuisce a rafforzare la legalità e l'efficienza dell'azione amministrativa, senza rallentare l'esecuzione degli interventi, e garantisce al contempo un livello più elevato di **tutela dei lavoratori**, che rappresenta un profilo sempre più sensibile nell'ambito degli affidamenti pubblici.

Da questo punto di vista, assume particolare rilievo il tema della **parità contrattuale**, rispetto al quale l'Autorità è da tempo impegnata a prevenire fenomeni distorsivi che alterano la concorrenza e danneggiano i lavoratori. È noto, infatti, che la proliferazione di contratti collettivi stipulati da soggetti non rappresentativi – i cosiddetti “contratti fantasma” – può determinare condizioni economiche e normative deteriori, falsando il mercato e comprimendo diritti fondamentali. Per questo, a seguito di un condivisibile intervento normativo, l'Autorità ha avviato un percorso di lavoro con il CNEL e con le principali Organizzazioni sindacali, con l'obiettivo di individuare con chiarezza i contratti stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative, così da fornire alle amministrazioni un riferimento certo e affidabile. Parallelamente, con l'Università Cattolica del Sacro Cuore è stata avviata una collaborazione scientifica di grande valore, finalizzata a supportare le stazioni appaltanti nella corretta individuazione dei contratti equivalenti, riducendo i margini di incertezza.

Anche sul terreno della protezione dei lavoratori, una volta definito il quadro normativo e regolatorio, la digitalizzazione consente di compiere un passo ulteriore: monitorare in modo sistematico e continuo l'effettiva applicazione delle tutele previste, verificare la coerenza tra quanto dichiarato in sede di gara e quanto realmente praticato nei rapporti di lavoro, individuare tempestivamente eventuali scostamenti e intervenire con strumenti di vigilanza più rapidi ed efficaci. Le piattaforme digitali permettono, infatti, di incrociare dati, certificazioni, contratti applicati, retribuzioni e informazioni contributive, offrendo alle amministrazioni una capacità di controllo che nessun sistema analogico potrebbe garantire. In questo modo, la digitalizzazione non solo rafforza la trasparenza e la legalità, ma diventa anche un presidio concreto di tutela dei lavoratori, assicurando che gli investimenti pubblici – inclusi quelli destinati agli impianti sportivi – si traducano in condizioni di lavoro dignitose, eque e coerenti con i contratti realmente rappresentativi del settore.

Accanto alla digitalizzazione come presidio a carattere generale, in presenza di disposizioni che interessano la realizzazione di opere di rilevante complessità tecnica e forte impatto economico, si ritiene altresì necessario il richiamo all'applicazione dei metodi e degli strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni – **modellistica BIM**, di cui all'articolo 43 e all'allegato I.9 del Codice dei contratti.

Si ribadisce, infatti, che nella realizzazione di infrastrutture strategiche, è quanto mai opportuno che vengano **garantite la digitalizzazione nella progettazione e gestione delle costruzioni** in quanto strumento che assicura l'efficienza nell'intera gestione della procedura e che permette di evitare l'uso improprio e discrezionale di varianti, consentendo nel contempo un migliore monitoraggio dei cantieri, sia nell'ottica della tutela della **sicurezza sul lavoro**, sia nella prospettiva della **prevenzione di infiltrazioni criminali**.

2.2) *La vigilanza collaborativa di ANAC*

Sempre in via generale, si evidenzia l'opportunità che venga valorizzato il **presidio di trasparenza e controllabilità** tramite il coinvolgimento collaborativo da parte di ANAC, che si rende disponibile, fin da ora, ad offrire in tal senso ogni idoneo supporto.

In particolare, l'Autorità propone di prevedere il **ricorso in via ordinaria alla vigilanza collaborativa quale forma** di collaborazione che consente di ottenere una serie di vantaggi: **prevenire tempestivamente le criticità**, offrire **supporto tecnico-specialistico** alle amministrazioni, **garantire maggiore certezza e uniformità applicativa**, **ridurre il contenzioso**, **rafforzare la trasparenza**, **migliorare l'efficienza delle procedure**, assicurando così una gestione dei contratti pubblici più coerente con l'interesse pubblico e con i principi di legalità.

Oltre ai numerosi benefici descritti derivanti dal supporto offerto, si è avuto modo di verificare che le amministrazioni, grazie alla collaborazione di ANAC, acquisiscono nel tempo anche altri vantaggi, in quanto le **competenze specifiche** apprese le rendono via via più autonome e quindi maggiormente responsabilizzate nell'uso della normativa applicabile.

2.3) *L'introduzione di una specializzazione, nel sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, per le acquisizioni connesse ai grandi eventi sportivi*

Si coglie, infine, l'occasione del presente intervento normativo per suggerire al legislatore di valutare l'opportunità di introdurre, nell'ambito del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza previsto dall'attuale disciplina dei contratti pubblici, una **specializzazione dedicata alla realizzazione di opere e all'affidamento di servizi connessi ai grandi eventi sportivi**.

Si tratta di interventi che richiedono competenze tecniche e professionali particolarmente elevate e specialistiche, la cui disponibilità stabile all'interno delle strutture pubbliche costituirebbe un fattore decisivo per assicurare qualità progettuale, efficienza procedurale e capacità di gestione in contesti caratterizzati da tempistiche stringenti e da elevata complessità organizzativa. Una qualificazione *ad hoc* consentirebbe, infatti, di disporre, in modo permanente, di soggetti dotati delle necessarie capacità, evitando di dover ricorrere, di volta in volta, a strumenti straordinari o a gestioni commissariali emergenziali.

L'introduzione di tale specializzazione avrebbe inoltre un ulteriore, rilevante beneficio: permetterebbe di **non disperdere le competenze maturate nel tempo dalle gestioni commissariali in un settore specifico come quello dello sport**, ma, al contrario, di radicarle nei territori, consolidandole all'interno delle amministrazioni e trasformandole in patrimonio stabile del sistema pubblico.

Gli investimenti negli impianti sportivi previsti dal decreto in esame potrebbero, così, diventare un'occasione preziosa per sviluppare e rafforzare **eccellenze professionali** nella pubblica amministrazione, contribuendo alla crescita di un settore che, per sua natura, è orientato alla ricerca dell'eccellenza. Come lo sport persegue il miglioramento continuo delle prestazioni, così l'azione pubblica potrebbe perseguire, attraverso tali investimenti, l'eccellenza delle proprie competenze tecniche e gestionali, promuovendo un modello amministrativo capace di coniugare qualità, efficienza e visione strategica.

3) Le gestioni commissariali connesse ad alcuni rilevanti eventi sportivi

3.1.) Le disposizioni urgenti per garantire le opere necessarie al campionato europeo di calcio UEFA EURO 2032 (Articolo 1)

L'**articolo 1** del provvedimento normativo in esame modifica in più punti i commi 2 e 3 dell'articolo 9-ter del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 119², con la finalità di **agevolare l'attività del Commissario straordinario** per assicurare la realizzazione e il completamento delle opere necessarie allo svolgimento della fase finale del **Campionato europeo di calcio "UEFA 2032"**.

Le disposizioni novellate concernono la nomina di un **Commissario straordinario** per la realizzazione e il completamento delle opere necessarie allo svolgimento della fase finale del **Campionato europeo di calcio "UEFA 2032"**, nonché altre disposizioni connesse a tale nomina.

L'articolo 9-ter del d.l. 96/2025, c.d. d.l. Sport, ha, infatti, previsto la nomina di un Commissario straordinario, che resterà in carica **fino al 31 dicembre 2032**, "*quale soggetto responsabile del processo di indirizzo, coordinamento e attuazione delle attività e degli interventi relativi alle infrastrutture sportive, con riferimento anche agli impianti di proprietà pubblica*".

In particolare, tale decreto stabilisce che il Commissario definisce uno o più piani di intervento per **l'esecuzione di opere relative alla messa a disposizione**, nei tempi previsti dalla UEFA, di **stadi rispondenti ai requisiti previsti in fase di candidatura dell'Italia a ospitare la fase finale del campionato europeo di calcio "UEFA EURO 2032"**, prevedendo che entro il 31 luglio 2026, si dovranno individuare 5 stadi che rispettino i parametri UEFA.

Il citato articolo 9-ter prevede poi che, ai fini dell'esercizio dei propri compiti, il Commissario straordinario, ove necessario, può agire **mediante ordinanza** adottata ai sensi dell'articolo 13, comma 4, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2023, n. 136³.

L'articolo oggetto di esame consta di due commi: il **comma 1** è a sua volta articolato in due **lettere a) e b)** che novellano, rispettivamente, i commi 2 e 3 dell'articolo 9-ter e il **comma 2**.

La **lettera a) del comma 1** della disposizione interviene relativamente ai menzionati piani di intervento, prevedendo, tra l'altro, che il Commissario agisca anche sulla base delle iniziative dei "proponenti", e non più dei "privati promotori" menzionati dalla formulazione previgente.

² Decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96, "*Disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento di grandi eventi sportivi, nonché ulteriori disposizioni urgenti in materia di sport*", convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 2025, n. 119.

³ "*Ai fini dell'esercizio dei propri compiti, il commissario straordinario, ove necessario, può provvedere, a mezzo di ordinanza, sentite le amministrazioni competenti, in deroga a 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. 159, e del decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Le amministrazioni di cui al primo periodo si esprimono entro il termine di quindici giorni dalla richiesta, decorso il quale si procede anche in mancanza dei pareri. Le ordinanze adottate dal commissario straordinario sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana*".

La successiva **lettera b)** della disposizione in commento interviene sul comma 3 dell'articolo 9-ter del decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96. Il primo periodo del predetto comma 3, ai fini dell'attuazione delle finalità espresse dai commi precedenti, **istituisce** nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un **Fondo** per il successivo trasferimento alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Si tratta di una disposizione che, senza modificare la dotazione del fondo, ne amplia la destinazione prevedendo che tali dotazioni servano anche per far fronte alle spese di **funzionamento della struttura commissariale**, all'acquisto o al noleggio di beni e servizi necessari all'operatività della struttura, alla retribuzione di lavoro straordinario e al rimborso delle spese di missione del personale, anche esterno alla struttura commissariale, di cui può avvalersi il Commissario straordinario.

Il **comma 2** della disposizione quantifica gli oneri derivanti dall'ampliamento di destinazione del Fondo disposto dalla precedente lettera b).

Le norme in esame, quindi, comportano **l'ampliamento dell'iniziativa progettuale** anche a **soggetti diversi dai privati**, con contestuale esclusione della possibilità che per la realizzazione delle opere sia richiesto un intervento finanziario pubblico e consentono al Commissario di avvalersi, come **sub-commissario**, oltre che del sindaco del Comune interessato, **anche del Presidente della Regione**.

Contestualmente viene rafforzata la struttura di supporto posta alle dipendenze del Commissario, la quale può dotarsi di un contingente di personale non dirigenziale per un massimo di 10 unità, individuate tra dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

In particolare si introduce la possibilità che il Commissario individui, nell'ambito del numero massimo di 10 unità già previsto, specifiche **professionalità di alto profilo** (nel dettaglio, un magistrato amministrativo o contabile) e che sostituisca dipendenti delle PPAA con consulenti esterni (fino al numero di tre), ai quali può essere riconosciuto un compenso entro il limite massimo annuo di 50.000 euro lordi; si prevede la possibilità, per il Commissario, di avvalersi, in aggiunta alle predette 10 unità, di ulteriori risorse, fino ad un massimo di 5, mediante distacco di dipendenti di società partecipate dallo Stato; si dispone il rafforzamento delle dotazioni strumentali della struttura commissariale.

Alla luce di quanto osservato in relazione alle citate previsioni del decreto in esame, trattandosi di disposizioni che esulano dalle dirette competenze di ANAC, appare opportuno limitarsi ad esprimere un sostanziale apprezzamento per il coinvolgimento, all'interno della struttura commissariale, anche dei **Presidenti delle Regioni** interessate dagli impianti sportivi – oltre che dei Sindaci dei Comuni coinvolti – poiché tale scelta appare coerente con l'esigenza di assicurare un **più efficace coordinamento istituzionale**.

Per quanto riguarda il **rafforzamento della struttura di supporto alla gestione commissariale**, con particolare riferimento all'integrazione della stessa con figure di alto profilo professionale e con consulenti esterni, tuttavia, si torna a ribadire l'opportunità di prevedere, in modo strutturale, **centrali di committenza specializzate nell'affidamento di servizi e lavori connessi all'organizzazione di grandi eventi sportivi**, al fine di dotare il Paese di un apparato stabile di supporto in un settore connotato da così elevata specificità.

In generale, come espresso già nelle considerazioni generali del presente documento, si sottolinea che non si condivide pienamente l'opzione di provvedere all'esecuzione degli interventi in argomento mediante la costituzione di una struttura commissariale dotata di ampi poteri derogatori, considerato che, con un campionato previsto nel 2032, **si dispone di un orizzonte temporale sufficientemente esteso per programmare e realizzare le opere necessarie nel quadro della normativa ordinaria**.

Si rammenta, a tal proposito, che il vigente Codice dei contratti pubblici già prevede molteplici istituti che consentono, garantendo un adeguato sistema di tutele e controlli, l'accelerazione ordinaria delle procedure. Ne costituiscono un chiaro esempio l'innalzamento delle soglie per gli affidamenti diretti e le procedure negoziate, l'appalto integrato, l'inversione procedimentale, nonché la facoltà di consegna anticipata delle prestazioni.

Proprio la distanza temporale dall'evento offre, inoltre, **l'opportunità di adottare una prospettiva di lungo periodo**, investendo nella creazione di competenze, strutture e capacità amministrative stabili, in grado di accompagnare l'intero ciclo di progettazione, affidamento ed esecuzione degli interventi. Un approccio di questo tipo consentirebbe di rafforzare in modo duraturo la capacità delle amministrazioni, evitando il ricorso a soluzioni emergenziali e trasformando l'occasione di un così rilevante evento sportivo in un volano di crescita istituzionale e professionale.

3.2.) Le disposizioni urgenti per lo svolgimento della XX edizione dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 (Articolo 2)

L'articolo 2 del provvedimento in esame reca misure urgenti volte ad **assicurare il completamento degli interventi connessi allo svolgimento della XX edizione dei Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026**, di cui all'articolo 9 del d.l. 4/2022, convertito con modificazioni dalla legge 25/2022⁴, in considerazione dell'approssimarsi dell'evento, programmato per il periodo 21 agosto 2026 - 3 settembre 2026, intervenendo quindi sulla specifica disciplina commissariale introdotta per l'evento in questione dal citato art. 9 del d.l. 4/2022.

La disposizione, a questo riguardo, prevede al comma 1 **l'autorizzazione ad un'ulteriore spesa**, mentre al comma 2 dispone che il **Commissario straordinario** di cui all'art. 9, comma 5-bis, del citato d.l. 4/2022 provveda con **propria ordinanza**, adottata sentito il Sindaco del Comune di Taranto, all'individuazione degli **interventi necessari e alla definizione del relativo cronoprogramma procedurale e finanziario**, delle **modalità di attuazione e monitoraggio** e delle **modalità di revoca del finanziamento** in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio o di mancato rispetto del cronoprogramma procedurale.

A tal fine, la disposizione **introduce una deroga alle procedure previste dall'art. 9, comma 5-ter, del medesimo d.l. 4/2022.**

Appare utile, a tal proposito, riesaminare la disciplina derogatoria introdotta in favore del Commissario straordinario per lo svolgimento e il completamento di tale evento; in particolare si rammenta che il comma 5-bis del predetto articolo 9, definisce i **poteri del Commissario straordinario**, identificandoli *"con i poteri e le funzioni di cui all'articolo 12, comma 1, secondo periodo, e comma 5, primo e quarto periodo, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108."*⁵

⁴ 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.

⁵ 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.

Secondo quanto previsto dal richiamato articolo 12, comma 1, secondo periodo, del d.l. 77/2021: ***“In caso di perdurante inerzia, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente, sentito il soggetto attuatore anche al fine di individuare tutte le cause di detta inerzia, il Consiglio dei ministri individua l'amministrazione, l'ente, l'organo o l'ufficio, ovvero in alternativa nomina uno o più commissari ad acta, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti.”***

Il successivo comma 5 dello stesso articolo 12 prevede, poi, che: ***“L'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio individuati o i commissari ad acta nominati ai sensi dei commi precedenti, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, provvedono all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata, contestualmente comunicata alla Struttura di missione PNRR di cui all'articolo 2 del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto dei principi generali dell'ordinamento, delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.”*** Stabilendo, inoltre, al quarto periodo, che: ***“Tali ordinanze sono immediatamente efficaci e sono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale.”***

Infine, in merito alla **definizione del programma delle opere infrastrutturali occorrenti**, l'articolo 9, comma 5-ter, del d.l. 4/2022, stabilisce che il Commissario straordinario, ***“entro novanta giorni dall'atto di nomina, provvede alla predisposizione, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente a tale scopo destinate e sentito il Comitato organizzatore dei XX Giochi del Mediterraneo, della proposta del programma dettagliato delle opere infrastrutturali occorrenti, ivi comprese quelle per l'accessibilità, distinte in opere essenziali, connesse e di contesto, con l'indicazione, per ciascuna opera, del codice unico di progetto, del soggetto attuatore, del costo complessivo, dell'entità del finanziamento concedibile, delle altre fonti di finanziamento disponibili e del cronoprogramma di realizzazione degli interventi. Il programma è approvato, anche per stralci, con uno o più decreti del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, adottati di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con i decreti di cui al secondo periodo sono altresì stabiliti, per ciascuna opera, il cronoprogramma procedurale, suddiviso in obiettivi iniziali, intermedi e finali, il cronoprogramma finanziario, le modalità di attuazione, le modalità di monitoraggio delle opere indicate nel predetto elenco, nonché le modalità di revoca del finanziamento in caso di mancata alimentazione dei sistemi di monitoraggio o di mancato rispetto del cronoprogramma procedurale degli interventi. Le informazioni necessarie per l'attuazione degli interventi sono rilevate attraverso il sistema di monitoraggio di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e sistemi collegati.”***

Sotto questo profilo, dunque, posto che tale regime già si connota per un **certo grado di specialità rispetto all'ordinamento generale**, va rilevato che **per le opere connesse e di contesto** la disposizione in esame introduce ora una **significativa ulteriore deroga** (che, per di più, sembra qualificarsi come obbligo piuttosto che come mera facoltà), stabilendo che il **Commissario provvede con propria ordinanza all'individuazione delle opere connesse e di contesto**, nonché alla definizione del relativo cronoprogramma procedurale, suddiviso in obiettivi iniziali, intermedi e finali, del cronoprogramma finanziario, delle

modalità di attuazione, delle modalità di monitoraggio delle opere e delle modalità di revoca del finanziamento.

Non è più prevista, quindi, l'approvazione del programma mediante decreto del Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e del Ministro per lo sport e i giovani, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Al riguardo, pur comprendendosi le esigenze di celerità connesse all'approssimarsi della data programmata per l'inizio della manifestazione sportiva, si esprimono delle **perplexità**, in quanto **si introduce una deroga rispetto ad una disciplina** (quella recata dal d.l. 4/2022) **che è già speciale e ampiamente derogatoria**, non giovando neppure alle già richiamate esigenze di certezza del diritto e alla chiarezza della normativa di riferimento.

Inoltre, non risulterebbe chiaro se l'ulteriore deroga introdotta dalla disposizione in esame per le opere connesse e di contesto comporti solo l'approvazione del programma degli interventi mediante ordinanza del Commissario straordinario anziché mediante decreto ministeriale, **o investa anche i contenuti del programma**, per i quali il d.l. 4/2022 prevedeva un'elencazione puntuale (***“con l'indicazione, per ciascuna opera, del codice unico di progetto, del soggetto attuatore, del costo complessivo, dell'entità del finanziamento concedibile, delle altre fonti di finanziamento disponibili e del cronoprogramma di realizzazione degli interventi.”***).

Qualora dovesse optarsi per un'interpretazione in tali termini, ciò comporterebbe un **notevole indebolimento dei presidi di trasparenza** in quanto verrebbero meno elementi fondamentali di tracciabilità come l'obbligo di indicare il codice unico di progetto o il costo complessivo dell'opera.

Anche con riferimento all'analisi di tali disposizioni, si richiamano quindi le osservazioni e le **valutazioni generali** espresse con **riferimento al proliferare dei regimi derogatori**, con l'ulteriore aggravante, in questo caso, della previsione di una deroga rispetto ad una disciplina già speciale e derogatoria.

Ciò rilevato, è opportuno ricordare in questa sede come ANAC sia comunque impegnata nel presidiare gli interventi sopra richiamati, in virtù di un **protocollo di vigilanza collaborativa** sottoscritto il 1° febbraio 2024 con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Commissario straordinario per la realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026 e con Sport e Salute S.p.A..

Il protocollo disciplina lo svolgimento dell'attività di vigilanza collaborativa preventiva da parte di ANAC, finalizzata a verificare **la conformità degli atti di gara alla normativa di settore**, nonché all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale. In particolare, l'attività dell'Autorità si è incentrata sulla progettazione e realizzazione della ristrutturazione dello Stadio Iacovone di Taranto e del Centro Polivalente Amatori Ricciardi.

3.3.) Le disposizioni urgenti e le misure per le assunzioni connesse alla trentottesima edizione della «America's Cup – Napoli 2027» (Articolo 3 e articolo 4)

3.3.1. La vigilanza collaborativa di ANAC

L'articolo 3 del provvedimento in esame reca disposizioni volte a garantire il regolare svolgimento dell'evento “America's Cup - Napoli 2027”, apportando alcune modifiche **all'articolo 7** del sopra citato **decreto-legge 30 giugno 2025, n. 96**, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2025, n. 119, contenente la disciplina di attuazione delle

attività necessarie all'assolvimento degli obblighi contrattualmente assunti con l'organismo internazionale di riferimento in relazione a detta manifestazione sportiva.

Le modifiche introdotte dal testo in esame vertono, in particolare, sui seguenti aspetti: la disciplina delle **frequenze radiotelevisive** e il **rimborso dell'IVA** assolta in Italia per l'acquisto o l'importazione di beni e servizi necessari alla realizzazione di operazioni connesse all'evento per i soggetti passivi che esercitano attività d'impresa, arte o professione, privi di stabile organizzazione nel territorio dello Stato e stabiliti in Paesi terzi, con **specifiche esenzioni dall'IRES e dall'IRAP** a favore delle persone giuridiche costituite in Italia dall'ente organizzatore o dalle squadre partecipanti alla manifestazione e prevedendo un **regime di tassazione agevolato** per i redditi percepiti dalle persone fisiche in relazione allo svolgimento dell'evento, in adempimento di precisi obblighi contrattualmente assunti dal Governo come condizioni per la candidatura e l'assegnazione dell'evento medesimo.

Sebbene la materia non rientri strettamente nelle competenze di ANAC, si ritiene, tuttavia, utile che cogliere l'occasione per tornare a suggerire al legislatore un intervento normativo già proposto in occasione dell'esame del d.l. Sport 2025, con specifico riferimento proprio alla **possibilità di introdurre l'espressa previsione della vigilanza collaborativa di ANAC** in relazione alla manifestazione sportiva in argomento.

A tale riguardo, si rappresenta nuovamente che il citato articolo 7, comma 3, del d.l. 96/2025, disciplina le variazioni programmatiche nell'ambito della programmazione degli interventi di bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale del comprensorio Bagnoli-Coroglio, al fine di assicurare lo svolgimento della trentottesima edizione della «America's Cup – Napoli 2027».

In particolare, dispone che la cabina di regia istituita dall'articolo 33, comma 13, del decreto-legge n. 133/2014⁶, svolge tale attività in coordinamento con Sport e Salute S.p.A., soggetto attuatore dell'evento America's Cup – Napoli 2027 e, con riguardo alle opere infrastrutturali del sistema di mobilità, con il Commissario straordinario per l'attuazione degli interventi pubblici nell'area dei Campi Flegrei, previsto dall'articolo 9-ter del decreto-legge n. 76/2024.

Si dispone che il **Commissario straordinario nominato per la bonifica ambientale e rigenerazione urbana delle aree di rilevante interesse nazionale - comprensorio Bagnoli - Coroglio**, attraverso il soggetto attuatore Invitalia S.p.A., cura la realizzazione degli interventi infrastrutturali di pubblica utilità, di estrema urgenza e indifferibilità connessi allo svolgimento dell'America's Cup Napoli 2027.

La citata disposizione, sulla quale il provvedimento in esame interviene, appare di **particolare rilevanza per l'attività dell'Autorità** in quanto la stessa ha **già in essere una vigilanza collaborativa sulle attività di bonifica dell'area** che in questi anni hanno contribuito alla prevenzione dei tentativi di infiltrazione e promosso la trasparenza delle procedure.

Questo strumento risulta estremamente opportuno – come anticipato nelle considerazioni generali – anche per **“compensare” le deroghe alla normativa ordinaria e gli speciali poteri riconosciuti al Commissario**, così da promuovere **maggiore trasparenza** delle procedure e prevenire i rischi di corruzione, e svolgere un utile supporto per individuare e prevenire la *mala gestio* degli appalti pubblici oggetto di vigilanza.

⁶ Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, “*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*”, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164.

Alla luce di ciò, giova ribadire che la vigilanza collaborativa rappresenta sempre uno strumento utile e appropriato. Tuttavia, il suo valore aggiunto emerge pienamente quando l'Autorità viene coinvolta **fin dall'avvio del processo decisionale e programmatico**, prima che le scelte operative siano cristallizzate. Un coinvolgimento tempestivo consente, infatti, di orientare sin da subito le procedure verso modelli di trasparenza e integrità, di contribuire alla definizione di regole chiare ed efficaci e di prevenire, in radice, le possibili aree di rischio.

Nel caso in esame, questo elemento di tempestività non si è pienamente realizzato. Proprio per questo, si auspica che in futuro l'Autorità possa essere maggiormente coinvolta, in casi analoghi, fin dalle primissime fasi di definizione delle procedure e delle modalità attuative, affinché l'efficacia preventiva e l'impatto sistemico della vigilanza collaborativa possano dispiegarsi pienamente. Un coinvolgimento precoce permette, infatti, di costruire da subito un impianto procedurale solido, coerente e trasparente, rafforzando la capacità dell'amministrazione di prevenire criticità, assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche e tutelare l'interesse generale.

3.3.2. La trasparenza delle assunzioni

L'articolo 4 del provvedimento in esame introduce una **disciplina speciale e temporanea dei rapporti di lavoro subordinato**, finalizzata ad assicurare la disponibilità delle risorse professionali necessarie per l'organizzazione, la preparazione, lo svolgimento e le attività conclusive connesse alla trentottesima edizione della «America's Cup – Napoli 2027».

La *ratio* dell'intervento appare sostanzialmente **condivisibile**, in quanto si comprende l'esigenza di reperire in tempi rapidi, per esigenze eccezionali e temporanee, un elevato numero di lavoratori, anche in possesso di **professionalità altamente specialistiche e non stabilmente presenti negli organici** dei soggetti coinvolti nell'organizzazione.

Proprio questa circostanza, tuttavia, offre anche un'opportunità più ampia: quella di utilizzare il reclutamento straordinario non soltanto per far fronte alle esigenze contingenti dell'evento, ma per **individuare e valorizzare professionalità di alto livello** che possano essere impiegate, successivamente, **anche in altri contesti**. In particolare, nel settore dei lavori pubblici e della gestione di grandi progetti infrastrutturali, la disponibilità di personale qualificato rappresenta un fattore decisivo per garantire qualità, efficienza e continuità amministrativa. L'occasione dell'America's Cup potrebbe, dunque, trasformarsi in un momento strategico per rafforzare in modo duraturo le competenze a servizio della pubblica amministrazione, evitando che l'investimento formativo e professionale si esaurisca con la conclusione dell'evento.

Anche in tale prospettiva, sembrerebbe opportuno assicurare che la selezione del personale avvenga sulla base di **procedure competitive e trasparenti**, anche mediante la pubblicazione di un preventivo avviso pubblico, così da garantire pari opportunità di accesso, qualità delle professionalità reclutate e piena tracciabilità delle scelte amministrative. Procedure selettive aperte e trasparenti consentirebbero, inoltre, di individuare le migliori competenze disponibili sul mercato, creando un bacino di professionalità che potrebbe essere valorizzato anche oltre l'orizzonte temporale dell'evento.

Per queste ragioni, e in pieno spirito collaborativo, si ritiene opportuno suggerire un intervento emendativo volto a rafforzare le garanzie di pubblicità e trasparenza nelle

procedure di selezione, così da trasformare un'esigenza straordinaria in un'occasione di crescita strutturale per la pubblica amministrazione e per il sistema Paese.

Si suggerisce, a tal fine, la seguente proposta emendativa:

All'articolo 4 del decreto-legge 26 giugno 2026, n. 108, aggiungere, infine, dopo il comma 10, il seguente:

«10-bis. Al fine di garantire il rispetto dei principi di imparzialità, economicità, efficacia e trasparenza, il reclutamento del personale disciplinato nel presente articolo avviene mediante procedure selettive di natura competitiva, precedute dalla pubblicazione di un apposito avviso, idoneo a garantire l'adeguata pubblicità della selezione, la massima partecipazione dei candidati e l'oggettività dei criteri di valutazione.»

4) L'approvvigionamento di beni e servizi da parte della Protezione civile per garantire l'organizzazione e lo svolgimento di eventi eccezionali

L'articolo 10 del provvedimento normativo in esame, al fine di garantire il coordinato ed efficace concorso del Servizio nazionale della protezione civile con riferimento agli eventi eccezionali relativi alle celebrazioni dell'Anno giubilare di San Francesco e alla visita del Santo Padre sull'isola di Lampedusa, contiene, tra l'altro, alcune previsioni inerenti alle **modalità di approvvigionamento di beni e servizi in circostanze di somma urgenza**, anche mediante rinvio all'articolo 140 del Codice dei contratti pubblici.

A tale riguardo, appare opportuno considerare, in primo luogo, che il Dipartimento della Protezione civile si trova con frequenza a dover fronteggiare **esigenze acquisitive urgenti**, spesso connesse a situazioni emergenziali o comunque caratterizzate da tempistiche particolarmente ristrette, e che i beni e i servizi necessari presentano, nella maggior parte dei casi, elementi di **ripetitività e standardizzazione**. Alla luce di ciò, si ritiene che il legislatore potrebbe valutare l'opportunità di prevedere **l'attivazione, presso Consip S.p.A., su proposta dello stesso Dipartimento, di uno specifico accordo quadro** relativo a determinate categorie merceologiche e tipologie di beni e servizi ricorrenti, cui la Protezione civile possa fare stabile riferimento.

Una simile soluzione consentirebbe non solo di rafforzare la trasparenza sui fornitori e sulle procedure, ma anche di garantire l'**immediata disponibilità dei beni occorrenti**, con un significativo risparmio di tempo e con rilevanti economie di scala, migliorando l'efficienza complessiva delle attività emergenziali.

Una seconda osservazione sul tema attiene all'opportunità di **garantire, almeno ex post, la trasparenza degli affidamenti**. Infatti, pur nella consapevolezza della necessità di intervenire con tempestività per soddisfare le esigenze che si manifestano, anche sotto il profilo acquisitivo, occorrerebbe comunque assicurare, in una fase successiva all'urgenza, la conoscibilità degli affidamenti disposti dal Servizio di protezione civile, anche nell'ottica dell'ampio coinvolgimento della cittadinanza e della costruzione di un rapporto di fiducia fondato sulla piena visibilità delle scelte compiute.

Alla luce delle considerazioni sopra espresse, si propongono, dunque, i seguenti due interventi emendativi:

All'articolo 10 del decreto-legge 26 giugno 2026, n. 108, dopo il comma 4, inserire i seguenti:

«4-bis. Per l'approvvigionamento di beni e servizi appartenenti a categorie merceologiche ricorrenti e standardizzate, fermo restando il rispetto della specificità degli interventi e della relativa localizzazione territoriale, il Dipartimento della protezione civile può proporre l'attivazione, presso Consip S.p.A. o altri soggetti aggregatori, di uno o più accordi quadro ai sensi dell'articolo 59 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, anche al fine di assicurare l'immediata disponibilità delle forniture e delle prestazioni necessarie.

4-ter. Tutti i provvedimenti relativi all'affidamento di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture adottati in circostanze di urgenza dal Dipartimento della protezione civile sono pubblicati, non appena adottati e comunque non oltre quindici giorni dalla loro adozione, nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale del Dipartimento medesimo, fermo restando il rispetto delle disposizioni vigenti in materia di pubblicità dei contratti pubblici.»