



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2024

Camera dei Deputati

Roma, 20 maggio 2025





AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2024

Camera dei Deputati
Roma, 20 maggio 2025

Presidente dell'Autorità

[Giuseppe Busià](#)

Componenti del Consiglio

[Consuelo del Balzo](#)

[Luca Forteleoni](#)

[Paolo Giacomazzo](#)

[Laura Valli](#)

Segretario Generale

[Filippo Romano](#)

SOMMARIO

INTRODUZIONE

Il percorso di ANAC tra prevenzione, supporto e semplificazione

PARTE PRIMA

IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE 1

Capitolo 1

Il confronto con gli organi istituzionali e le relazioni con gli *stakeholders* 3

1.1. I rapporti di ANAC con le istituzioni e con la società civile 3

1.2. Le audizioni presso le Commissioni parlamentari 4

1.2.1. La revisione della disciplina dei contratti pubblici 4

1.2.2. Le disposizioni per l'attuazione del PNRR 7

1.2.3. Il contributo ai lavori della Commissione bicamerale antimafia 8

1.2.4. La riforma dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite 10

1.2.5. Le ricostruzioni post calamità 11

1.2.6. Le disposizioni urgenti in materia di infrastrutture, processo penale e sport 13

1.2.7. La riforma della giustizia contabile 15

1.2.8. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023 15

1.2.9. Le misure organizzative urgenti per le situazioni di emergenza e l'attuazione del PNRR 16

1.3. Gli altri contributi ai lavori delle Commissioni parlamentari 17

1.3.1. L'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi 17

1.3.2. La proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 17

1.3.3. La semplificazione edilizia e urbanistica 18

1.3.4. L'attuazione degli obblighi derivanti da atti dell'Unione europea 18

1.4. Il dialogo tra Governo e Parlamento e la collaborazione con i Ministeri 19

1.4.1. Le iniziative del Ministero dell'Interno per favorire la prevenzione di condotte illecite 19

1.4.2. Il tavolo tecnico del Dipartimento della Funzione Pubblica per la revisione della disciplina in materia di trasparenza amministrativa 20

1.4.3. Il tavolo tecnico del Ministero della Salute per l'istituzione del registro pubblico telematico Sanità trasparente 21

1.5. Gli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento 21

1.5.1. La conferibilità di incarichi a presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico 22

1.5.2.	<i>La revisione delle procedure riguardanti gli interventi di mitigazione dei dissesti</i>	23
1.5.3.	<i>Gli obblighi di pubblicazione degli incarichi di collaborazione e consulenza e relativi poteri sanzionatori</i>	23
1.6.	I contributi agli organi legislativi di Regioni ed enti locali	24
1.6.1.	<i>Il contributo alla Commissione antimafia del Consiglio comunale di Milano</i>	24
1.6.2.	<i>Il contributo alla Commissione Prevenzione e contrasto delle mafie e della corruzione, promozione della cultura della legalità del Comune di Piacenza</i>	25
1.7.	I protocolli di collaborazione con istituzioni ed altri enti	25
1.8.	Le iniziative per la diffusione della cultura della legalità	27
1.9.	La partecipazione all'iniziativa <i>Open Government Partnership</i>	28

Capitolo 2

Le relazioni internazionali		30
2.1.	La prevenzione della corruzione e l'integrità pubblica in ambito internazionale	30
2.2.	Le attività e le collaborazioni in ambito europeo	30
2.2.1.	<i>Le reti sovranazionali per la prevenzione della corruzione</i>	30
2.2.2.	<i>L'impegno nei network europei per la governance degli appalti pubblici</i>	31
2.2.3.	<i>La partecipazione ai tavoli di lavoro della Commissione europea</i>	32
2.2.4.	<i>Le conferenze internazionali organizzate da ANAC</i>	34
2.3.	Le reti sovranazionali per la prevenzione della corruzione	35
2.3.1.	Network for Integrity	35
2.3.2.	International Association of Anti-Corruption Authorities	36
2.4.	La partecipazione alle iniziative di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione	36
2.5.	Le sinergie e le collaborazioni con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e con il G20	37
2.6.	Le iniziative di assistenza tecnica e di <i>capacity building</i> per la prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità	37
2.7.	Rapporti bilaterali e protocolli di collaborazione	38
2.8.	I progetti cofinanziati e i <i>twinning</i> della Commissione europea	40

PARTE SECONDA

LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA	41
---	----

Capitolo 3

Le attività regolatoria e consultiva, l'obiettivo trasparenza e la misurazione del rischio corruttivo	43
3.1. L'aggiornamento del Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024	43
3.1.1. <i>Indicazioni generali, scheda anagrafica, contesto esterno ed interno</i>	43

3.1.2.	<i>La mappatura delle aree di rischio obbligatorie</i>	44
3.1.3.	<i>Le misure di prevenzione generali</i>	44
3.1.4.	<i>Gli obblighi di trasparenza</i>	45
3.2.	L'attività di regolazione	45
3.2.1.	<i>Le Linee guida in materia di pantouflage e il regolamento sanzionatorio</i>	45
3.2.2.	<i>I modelli standard per la corretta attuazione degli obblighi di trasparenza</i>	48
3.3.	L'attività consultiva	49
3.3.1.	<i>L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza</i>	49
3.3.1.1	Consorzi stradali obbligatori	50
3.3.1.2.	Istituti di istruzione tecnologica superiore	50
3.3.2.	<i>Il regime di trasparenza dei contratti pubblici</i>	51
3.3.2.1.	Contratti esclusi e contratti gratuiti	51
3.3.2.2.	Contratti inerenti ai servizi sociali	52
3.3.2.3	Affidamenti di servizi legali	53
3.3.2.4.	Affidamenti diretti	53
3.3.3.	<i>L'ulteriore attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione</i>	53
3.3.3.1.	La figura del RPCT	54
3.3.3.2.	Riorganizzazione e rotazione ordinaria	54
3.3.4.	<i>L'ulteriore attività consultiva in materia di trasparenza</i>	54
3.3.4.1.	Accesso civico generalizzato agli atti di amministrazioni regionali o locali	55
3.3.4.2.	Diritto di accesso dell'ente controllante ai verbali della società <i>in house</i> controllata	55
3.3.4.3.	Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione	55
3.3.4.4.	Trasparenza degli enti pubblici in liquidazione	56
3.3.4.5.	Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle cariche rivestite	56
3.3.4.6.	Incarichi di consulenza tecnica conferiti da Procure a dipendenti pubblici	56
3.3.4.7.	Dati relativi ad enti vigilati, in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato	56
3.3.4.8.	Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici	57
3.3.4.9.	Pianificazione e governo del territorio	57
3.3.5.	<i>L'attività consultiva in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi</i>	57
3.3.5.1.	Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità	57
3.3.5.2.	Incarichi di elevata qualificazione e condanna per responsabilità civile e/o amministrativo-contabile	58
3.3.6.	<i>L'attività consultiva in materia di pantouflage</i>	58
3.3.6.1.	Incarico di responsabile di commessa nella fase esecutiva del contratto	58
3.3.6.2.	Esercizio di poteri ispettivi	59
3.3.7.	<i>L'attività consultiva in materia di conflitto di interessi</i>	59
3.4.	Il sistema informatico per la redazione del PTPCT e della sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO	59
3.4.1.	<i>Il Protocollo d'intesa per lo sviluppo del progetto</i>	60
3.4.2.	<i>I contenuti dell'applicativo informatico</i>	60
3.4.3.	<i>L'evoluzione del sistema</i>	62

3.5. Obiettivo trasparenza	62
3.5.1. <i>La Piattaforma Unica della Trasparenza</i>	62
3.5.2. <i>La collaborazione con il CNR</i>	64
3.5.3. <i>I rapporti con il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nell'ambito del Progetto Italiae</i>	66
3.6. La trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica	68
3.6.1. <i>Analisi dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica</i>	69
3.7. La misurazione del rischio di corruzione: esperienze e possibili sviluppi	72
3.7.1. <i>Comprendere e misurare il fenomeno corruttivo</i>	72
3.7.2. <i>Il sistema elaborato da ANAC: gli indicatori del rischio corruttivo</i>	73
3.7.2.1. <i>Gli indicatori di contesto</i>	74
3.7.2.2. <i>Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti</i>	75
3.7.2.3. <i>Gli indicatori di rischio a livello comunale</i>	78
3.7.3. <i>Possibili sviluppi nell'analisi e nella misurazione del rischio di corruzione</i>	81
3.7.4. <i>L'analisi delle informative dei pubblici ministeri sui reati di corruzione</i>	82

Capitolo 4

L'attività di vigilanza sulla prevenzione della corruzione

e la tutela della trasparenza	84
4.1. Le modalità della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, le segnalazioni della società civile	84
4.1.1. <i>Dati di sintesi dei procedimenti</i>	84
4.1.2. <i>L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza</i>	85
4.1.3. <i>L'attività sanzionatoria per omessa adozione del Piano</i>	87
4.1.4. <i>L'attività sanzionatoria in materia di trasparenza</i>	87
4.2. Criticità e focus in materia di prevenzione della corruzione	88
4.2.1. <i>Focus sulle vigilanze relative all'area del personale</i>	88
4.2.2. <i>La vigilanza sui criteri di scelta e sul cumulo di incarichi in capo al RPCT</i>	88
4.3. Criticità e focus in materia di trasparenza	89
4.3.1. <i>La delibera sulle attestazioni OIV e le modalità di esercizio della vigilanza</i>	89
4.3.2. <i>Casi di mancata attuazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013</i>	108
4.4. La vigilanza collaborativa	109
4.4.1. <i>Il protocollo di vigilanza collaborativa con SO.G.I.N. S.p.A.</i>	109
4.4.2. <i>Il protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia</i>	109
4.5. Il whistleblowing, la tutela del dipendente che segnala illeciti	110
4.5.1. <i>Il potere regolatorio</i>	110
4.5.2. <i>La gestione delle segnalazioni esterne e i poteri sanzionatori</i>	111
4.5.3. <i>L'analisi dei dati</i>	113
4.6. L'attività di vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici	114
4.6.1. <i>Le novità normative e giurisprudenziali incidenti sulla disciplina delle inconfiribilità</i>	115

4.6.1.1.	La condanna per reati contro la pubblica amministrazione.....	115
4.6.1.2.	I soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati.....	116
4.6.1.3.	I componenti di organo politico di livello regionale e locale.....	117
4.6.1.4.	Le inconferibilità e incompatibilità nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.....	118
4.6.2.	<i>Le fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di incarichi</i>	118
4.6.2.1.	Gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico.....	118
4.6.2.2.	Enti pubblici di livello regionale: le Aziende sanitarie locali.....	119
4.6.3.	<i>La vigilanza sulla violazione del divieto di pantouflage</i>	119
4.7.	Il conflitto di interessi nell'affidamento dei contratti pubblici	120
4.7.1.	<i>Il caso del presidente di una società in house legato da rapporti di parentela al rappresentante legale della società aggiudicataria</i>	120
4.7.2.	<i>Il conflitto di interessi dei membri del Collegio consultivo tecnico</i>	120
4.7.3.	<i>Gli affidamenti di servizi a società di proprietà del coniuge del rettore di un ente universitario</i>	121
4.7.4.	<i>Le situazioni di conflitto di interessi negli organi politici di enti locali</i>	121
4.8.	Le verifiche sul conflitto di interessi nell'ambito dell'alta sorveglianza del Presidente e della vigilanza collaborativa	122

PARTE TERZA

IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI: L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO, LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI, IL PRECONTENZIOSO E L'ARBITRATO	123
---	-----

Capitolo 5

Il mercato dei contratti pubblici	125
5.1. Premessa.....	125
5.2. La domanda del mercato.....	126
5.3. La modalità di scelta del contraente.....	133
5.3.1 Focus sugli affidamenti in somma urgenza e protezione civile.....	136
5.3.1.1. Considerazioni generali.....	136
5.3.1.2. Analisi dei dati.....	136
5.4. Le tipologie di stazioni appaltanti.....	146
5.5. L'analisi della spesa in ambito regionale.....	149
5.6. I prezzi di riferimento: il caso dei medici e degli infermieri "gettonisti".....	154

Capitolo 6

L'attività di indirizzo sulla nuova disciplina del Codice dei contratti	161
6.1. La partecipazione di ANAC alla revisione della disciplina dei contratti pubblici.....	161
6.1.1. <i>La collaborazione con la Cabina di regia: le proposte emendative</i>	161
6.1.1.1. I servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria.....	162

6.1.1.2.	Le problematiche applicative relative all'affidamento dei lavori.....	163
6.1.1.3.	Le problematiche relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti per la fase esecutiva.....	164
6.1.1.4.	L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla verifica dei requisiti di partecipazione.....	164
6.1.1.5.	La verifica delle garanzie fideiussorie.....	164
6.1.1.6.	Le criticità riscontrate in relazione all'utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.....	165
6.1.1.7.	La proposta emendativa concernente le modalità di comunicazione delle modifiche contrattuali.....	165
6.1.2.	<i>Il contributo alla stesura del Correttivo</i>	165
6.1.2.1.	La partecipazione ai tavoli interistituzionali e alla consultazione pubblica.....	166
6.1.2.2.	L'intervento nell'ambito dell' <i>iter</i> parlamentare.....	166
6.1.3.	<i>La proposta emendativa riguardante le sovvenzioni estere distorsive del mercato</i>	166
6.2.	L'attività di regolazione	167
6.2.1.	<i>Lo schema di Bando-tipo per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria</i>	167
6.2.2.	<i>I contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica</i>	168
6.3.	Altri atti di indirizzo	169
6.3.1.	<i>I Comunicati con funzioni di indirizzo</i>	169
6.3.1.1.	Il passaggio al nuovo regime di pubblicità legale.....	169
6.3.1.2.	L'utilizzo dell'interfaccia <i>web</i> messa a disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici.....	169
6.3.1.3.	La profilazione dei responsabili di fase nei sistemi di ANAC.....	170
6.3.1.4.	I criteri di selezione nelle procedure negoziate.....	170
6.3.1.5.	Il principio di rotazione.....	171
6.3.1.6.	L'affidamento diretto di un accordo quadro.....	171
6.3.1.7.	Il divieto di frazionamento degli incarichi per i servizi di ingegneria e architettura.....	172
6.3.1.8.	L'istituto della cooptazione delle imprese nel settore dei beni culturali.....	172
6.3.1.9.	L'utilizzo del criterio del minor prezzo nell'affidamento di lavori sopra soglia.....	172
6.3.2.	<i>Il Vademecum informativo per gli affidamenti diretti</i>	173
6.3.3.	<i>Le FAQ in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di digitalizzazione</i>	173
6.4.	Lo stato di attuazione della digitalizzazione	173
6.4.1.	<i>Le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate</i>	174
6.4.2.	<i>Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico</i>	174
6.4.3.	<i>La Piattaforma per la pubblicità a valore legale</i>	175

Capitolo 7

La qualificazione delle stazioni appaltanti	177
7.1. Lo stato di attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti	177
7.1.1. <i>Gli effetti del sistema di qualificazione</i>	178
7.1.1.1. L'esempio del Ministero dell'Istruzione e del Merito.....	179
7.1.2. <i>Le prospettive future</i>	179
7.1.3. <i>Le Linee di evoluzione del sistema di qualificazione</i>	180
7.1.4. <i>Le modifiche apportate dal Correttivo al sistema di qualificazione</i>	181

7.1.4.1.	La revisione dei requisiti di qualificazione	181
7.1.4.2.	L'istituzione del tavolo dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate	182
7.1.4.3.	Le modifiche apportate alla disciplina della qualificazione per la fase di esecuzione	183
7.2.	Gli esiti delle procedure di qualificazione	184
7.3.	L'assegnazione d'ufficio di un soggetto qualificato	193

Capitolo 8

I pareri di precontenzioso, l'attività consultiva e i pareri motivati	194
8.1. Numeri e caratteristiche dei pareri emessi nell'anno 2024	194
8.1.1. <i>Le istanze di precontenzioso trattate</i>	195
8.1.2. <i>I pareri di precontenzioso emessi</i>	197
8.2. Le principali questioni trattate nei procedimenti di precontenzioso	199
8.2.1. <i>I costi della manodopera</i>	199
8.2.2. <i>L'equivalenza dei CCNL</i>	201
8.2.3. <i>L'equo compenso</i>	202
8.2.4. <i>L'appalto integrato</i>	202
8.2.5. <i>La sanzione della sospensione in caso di autodichiarazioni false</i>	203
8.2.6. <i>L'esclusione automatica delle offerte anomale</i>	203
8.2.7. <i>Le specifiche tecniche e il principio di equivalenza</i>	204
8.2.8. <i>Le consultazioni preliminari di mercato e le procedure negoziate senza bando</i>	205
8.2.9. <i>Gli appalti nel Terzo settore</i>	206
8.2.10. <i>La discrezionalità nella fissazione dei requisiti speciali di partecipazione</i>	206
8.2.11. <i>I criteri di selezione degli operatori economici</i>	207
8.2.12. <i>I motivi di esclusione</i>	207
8.2.13. <i>La distorsione della concorrenza</i>	208
8.2.14. <i>Il soccorso istruttorio</i>	209
8.2.15. <i>I contratti esclusi</i>	209
8.3. L'attività consultiva in materia di contratti pubblici: il nuovo Regolamento	209
8.3.1. <i>L'organismo di diritto pubblico</i>	210
8.3.2. <i>L'accordo pubblico-pubblico</i>	211
8.3.3. <i>Il Responsabile unico di progetto e il Direttore dell'esecuzione del contratto</i>	212
8.3.4. <i>Il conflitto di interessi</i>	212
8.3.5. <i>Il grave illecito professionale</i>	213
8.3.6. <i>I consorzi</i>	213
8.3.7. <i>L'offerta economicamente più vantaggiosa</i>	214
8.3.8. <i>Gli affidamenti di valore inferiore alle soglie europee</i>	214
8.3.9. <i>Gli incentivi alle funzioni tecniche</i>	215
8.3.10. <i>I subappalto</i>	216
8.3.11. <i>Il partenariato pubblico-privato</i>	216

8.3.12. <i>La cessione di immobili in cambio di opere</i>	218
8.3.13. <i>I settori speciali</i>	218
8.4. L'azione in giudizio e i pareri motivati	218
8.4.1. <i>I pareri motivati</i>	219
8.4.1.1. <i>La legittimità della clausola territoriale</i>	219
8.4.1.2. <i>La violazione degli obblighi di qualificazione e di pubblicazione</i>	220
8.4.1.3. <i>Un caso di clausole limitative della concorrenza</i>	221
8.4.1.4. <i>Due esempi di adeguamento ai rilievi di ANAC prima dell'emissione del parere motivato</i>	223

Capitolo 9

L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale	224
9.1. <i>L'impatto del nuovo Codice sull'attività della Camera arbitrale</i>	224
9.2. <i>I dati relativi all'arbitrato</i>	225
9.3. <i>La tenuta dell'albo e degli elenchi e la nomina degli arbitri e degli ausiliari del Collegio</i>	228
9.4. <i>I compensi degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio</i>	228
9.5. <i>Il deposito dei lodi e la riscossione del contributo</i>	229
9.6. <i>Gli accordi bonari</i>	229

PARTE QUARTA

L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI	231
---	-----

Capitolo 10

La vigilanza preventiva e le misure straordinarie di gestione delle imprese	233
10.1. <i>Dieci anni di esperienze applicative</i>	233
10.1.1. <i>I dati di sintesi sull'attività svolta</i>	234
10.1.2. <i>La ricostruzione post sisma Italia centrale</i>	235
10.1.2.1. <i>L'attività riguardante l'elaborazione degli atti-tipo</i>	239
10.1.2.2. <i>Il focus sulla città di Amatrice</i>	239
10.1.3. <i>Le ulteriori attività di vigilanza collaborativa svolte dall'UOS</i>	240
10.1.3.1. <i>La manifestazione fieristica di Expo 2025 Osaka</i>	240
10.1.3.2. <i>La bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio</i>	241
10.1.3.3. <i>La ricostruzione nell'isola d'Ischia post sisma del 2017 ed emergenza idrogeologica 2022</i>	244
10.2. <i>Le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese</i>	245
10.2.1. <i>Le misure anticorruzione</i>	245
10.2.2. <i>I nuovi approcci</i>	247
10.2.3. <i>Alcuni dati sull'attività svolta nel 2024</i>	248
10.2.4. <i>Le misure antimafia</i>	248
10.2.5. <i>La collaborazione con il Ministero dell'Interno e le Prefetture</i>	249
10.2.6. <i>Gli orientamenti in materia di commissariamenti antimafia</i>	252

Capitolo 11

La vigilanza collaborativa	254
11.1. Le innovazioni nei Protocolli di vigilanza collaborativa	254
11.2. Il monitoraggio e il supporto alle grandi opere	255
11.2.1. <i>Prevenzione e vigilanza: le collaborazioni di ANAC tra ricostruzione, infrastrutture e sanità</i>	257

CAPITOLO 12

La vigilanza speciale, la vigilanza sulle concessioni, sul partenariato pubblico-privato e sulle centrali di committenza	260
12.1. Il Piano annuale delle ispezioni	260
12.2. La vigilanza speciale	261
12.2.1. <i>Le condizioni e i limiti nelle procedure negoziate</i>	261
12.2.2. <i>L'acquisizione di personale "a gettone" nel Servizio Sanitario Nazionale</i>	261
12.2.3. <i>Il riparto di competenze tra stazione appaltante qualificata e non qualificata: la delega di funzioni</i>	261
12.2.4. <i>L'approfondimento relativo al settore del procurement di una Camera di Commercio</i>	262
12.2.5. <i>L'utilizzo distorto dei lotti negli accordi quadro</i>	262
12.2.6. <i>Gli appalti specifici ICT a valle degli accordi quadro</i>	263
12.2.7. <i>L'incremento anomalo degli oneri per la realizzazione dell'opera</i>	263
12.2.8. <i>La collaborazione con il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza</i>	264
12.3. La vigilanza sulle concessioni e sul partenariato pubblico-privato	264
12.3.1. <i>La gestione del parco acquatico "Aquaplanet"</i>	264
12.3.2. <i>L'affidamento in concessione per la gestione di impianti sportivi</i>	265
12.3.3. <i>La procedura relativa al rifacimento dello stadio "Ennio Tardini"</i>	265
12.3.4. <i>La concessione in uso dello stadio "Alberto De Cristofaro"</i>	266
12.3.5. <i>Il project financing per un impianto di trattamento dei rifiuti organici</i>	266
12.3.6. <i>I servizi di pulizia e attività accessorie presso le stazioni aeroportuali</i>	267
12.3.7. <i>L'ammodernamento di un centro di raccolta rifiuti</i>	267
12.3.8. <i>La concessione dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale</i>	268
12.3.9. <i>La finanza di progetto per la gestione dei servizi di interesse generale</i>	269
12.4. La vigilanza sulle società in house e sulle partecipate	270
12.4.1. <i>Gli affidamenti diretti per i servizi connessi all'evento Gran Premio di Formula 1</i>	270
12.4.2. <i>L'affidamento in house del servizio di sosta a pagamento</i>	270
12.4.3. <i>L'affidamento della stampa, imbustamento e recapito delle fatture del servizio idrico integrato</i>	271
12.5. La vigilanza sulle centrali di committenza	271
12.5.1. <i>Le carenze gestionali e di organico</i>	272
12.6. La vigilanza nel settore dei servizi pubblici locali	274
12.6.1. <i>Le ordinanze contingibili e urgenti nel settore della gestione dei rifiuti</i>	274

12.6.2. <i>Il servizio di gestione dei rifiuti</i>	275
12.6.3. <i>Gli affidamenti di servizi di igiene urbana</i>	276

Capitolo 13

L'attività di vigilanza sui lavori pubblici	279
13.1. Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento	279
13.1.1. <i>Affidamento diretto, frazionamento illecito e criterio di rotazione</i>	279
13.1.1.1. <i>Le indagini sui lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria</i>	280
13.1.1.2. <i>Le indagini sui servizi di progettazione</i>	282
13.1.1.3. <i>Le indagini relative agli interventi di messa in sicurezza dai rischi idrogeologici</i>	284
13.1.2. <i>Le clausole restrittive della partecipazione alle gare</i>	286
13.1.3. <i>Il calcolo dei corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura</i>	287
13.1.4. <i>Le carenze nei controlli dei requisiti di partecipazione e delle garanzie</i>	289
13.1.4.1. <i>La verifica del mantenimento dei requisiti SOA</i>	291
13.1.4.2. <i>La verifica della capacità tecnica nei servizi di ingegneria e di architettura</i>	292
13.1.4.3. <i>La verifica delle polizze fideiussorie</i>	293
13.1.5. <i>I criteri di selezione delle imprese</i>	293
13.1.5.1. <i>Il caso della selezione in base al subappalto</i>	294
13.1.5.2. <i>Le criticità della selezione di inviti in base all'ordine cronologico</i>	294
13.1.5.3. <i>Il caso della mancata indicazione dei criteri di selezione</i>	294
13.1.6. <i>I requisiti di partecipazione per lavori su immobili tutelati</i>	294
13.1.6.1. <i>La carenza di controlli nei lavori di manutenzione</i>	295
13.1.6.2. <i>La cooptazione negli interventi di rifacimento e messa in sicurezza di un istituto scolastico</i>	295
13.1.7. <i>L'offerta economicamente più vantaggiosa: commistione tra migliori e varianti</i>	296
13.2. Le criticità nella fase esecutiva dei contratti pubblici di lavori	297
13.2.1. <i>Anomalo andamento e incremento dei tempi e dei costi</i>	297
13.2.1.1. <i>I lavori di collegamento delle reti fognarie</i>	297
13.2.1.2. <i>La messa in sicurezza di un'area Campo scuola</i>	298
13.2.2. <i>Le carenze nei controlli della fase esecutiva</i>	298
13.2.2.1. <i>Gli istituti del subappalto e del distacco</i>	298
13.2.2.2. <i>La verifica sul mantenimento dei requisiti</i>	299
13.2.3. <i>L'attuazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari</i>	300
13.3. Indagini di carattere generale	301
13.3.1. <i>Le varianti</i>	301
13.3.2. <i>I dissesti</i>	302
13.3.3. <i>Le somme urgenze</i>	304
13.4. Altre istruttorie di particolare rilevanza	304

Capitolo 14

L'attività di vigilanza sui contratti di servizi e forniture	307
14.1. Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento	307
14.1.1. <i>L'affidamento delle attività di supporto all'assistenza infermieristica</i>	307
14.1.2. <i>L'affidamento del servizio di gestione del canile comunale</i>	308
14.1.3. <i>L'affidamento di fornitura e servizi per la gestione del ciclo delle acque</i>	308
14.1.4. <i>L'affidamento dei servizi legali</i>	309
14.1.5. <i>L'affidamento del servizio di assistenza residenziale per anziani</i>	309
14.1.6. <i>L'affidamento dei servizi di trasporto scolastico</i>	310
14.2. Le criticità nella fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture	311
14.2.1. <i>Il servizio di vigilanza dei presidi ospedalieri</i>	311
14.2.2. <i>La carenza di controlli sui servizi di vigilanza di alcune Direzioni regionali INPS</i>	312
14.2.3. <i>La vigilanza armata e servizi affini</i>	314
14.2.4. <i>Il servizio di ristorazione ospedaliera</i>	316
14.2.5. <i>La gestione di un centro di permanenza e rimpatrio</i>	316
14.2.6. <i>L'atto di indirizzo di ANAC in materia di controlli nella fase esecutiva</i>	317
14.3. Altre fattispecie ed accertamenti rilevanti	317
14.3.1. <i>L'affidamento in emergenza del servizio di soccorso sanitario</i>	317
14.3.2. <i>L'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero</i>	318
14.3.3. <i>L'utilizzo improprio della variante</i>	319

Capitolo 15

L'attività di vigilanza e sanzionatoria sulle SOA e sugli operatori economici e la gestione del Casellario informatico	321
15.1. Il sistema di qualificazione nel nuovo Codice tra conferme e revisioni	321
15.2. La vigilanza sulle SOA	322
15.2.1. <i>I controlli periodici sulla struttura organizzativa</i>	322
15.2.2. <i>I controlli sulle operazioni societarie</i>	323
15.3. La vigilanza sulle attestazioni rilasciate agli operatori economici	323
15.3.1. <i>La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA</i>	323
15.3.2. <i>I procedimenti sulle false dichiarazioni rese ai fini del rilascio dell'attestazione</i>	324
15.4. L'aggiornamento del Manuale di qualificazione	325
15.4.1. <i>Premessa</i>	325
15.4.2. <i>La qualificazione mediante avvalimento</i>	326
15.4.3. <i>La qualificazione mediante le reti d'impresa</i>	326
15.4.4. <i>La qualificazione mediante i trasferimenti aziendali</i>	327
15.4.5. <i>I CEL rilasciati nell'ambito degli accordi quadro</i>	327
15.4.6. <i>I maggiori importi corrisposti ai fini dell'emissione del CEL</i>	328
15.5. L'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici	329

15.6. Il Regolamento per la gestione del Casellario informatico	331
15.6.1. <i>Le annotazioni a carattere interdittivo</i>	332
15.6.2. <i>Le annotazioni a carattere non interdittivo</i>	333

PARTE QUINTA

PROFILI ORGANIZZATIVI	337
------------------------------	-----

Capitolo 16

Comunicazione, servizi digitali e organizzazione	339
16.1. Il sito <i>web</i> istituzionale, la <i>newsletter</i> e i <i>social media</i>	339
16.1.1. <i>I numeri e l'impatto comunicativo nel 2024</i>	339
16.1.2. <i>La sezione Informati e partecipa del sito web istituzionale</i>	340
16.2. Le interazioni con il <i>Contact center</i> e i volumi gestiti dal servizio di protocollo	341
16.3. L'evoluzione dei servizi digitali	342
16.3.1. <i>L'applicativo web per la trasmissione delle segnalazioni</i>	342
16.3.2. <i>Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti interni: Processo Standard</i>	343
16.3.3. <i>Il sistema informatizzato per il controllo di gestione</i>	344
16.4. Le misure per la prevenzione della corruzione e la trasparenza	345
16.4.1. <i>Le misure di prevenzione della corruzione</i>	345
16.4.2. <i>Le misure di trasparenza</i>	346
16.5. La struttura organizzativa e il reclutamento delle risorse umane	346
16.5.1. <i>Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità</i>	346
16.5.2. <i>Le procedure di assunzione</i>	350

INTRODUZIONE

Il percorso di ANAC tra prevenzione, supporto e semplificazione

La presente Relazione, predisposta ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera g), della legge 6 novembre 2012, n. 190, e dell'articolo 222, comma 3, lettera e), del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, illustra l'attività svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione nel 2024; anno che segna anche il primo decennio di esistenza e lavoro di ANAC, da quando, nel giugno del 2014, il suo profilo è stato riconfigurato ad opera del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90.

Già lo scorso anno, in occasione della presentazione alla Camera dei deputati della Relazione riferita al 2023, si è avuto modo di ricordare come in questi dieci anni l'Autorità abbia posto l'accento sulla collaborazione più che sulla sanzione, sulla soluzione più che sull'evidenziazione dei problemi, sull'efficacia delle azioni più che sull'adempimento formale.

Proseguendo in questa direzione, il 2024 si è caratterizzato per alcune importanti novità che hanno contribuito a trasformare significativamente diversi rilevanti ambiti di attività delle pubbliche amministrazioni.

Sul fronte dei presidi anticorruzione e della trasparenza amministrativa, ANAC, nel portare avanti le attività regolatorie, consultive e di controllo di propria competenza, ha potenziato l'affiancamento alle amministrazioni, ponendo particolare attenzione alle realtà più fragili e agli enti di minore dimensione. Si segnalano, al riguardo, l'Aggiornamento 2024 del Piano Nazionale Anticorruzione, con un *focus* specifico proprio sui piccoli Comuni, la vigilanza, anche collaborativa, sulle misure di prevenzione, in ottica di supporto piuttosto che sanzionatoria, e la creazione di nuovi strumenti digitali e di semplificazione.

La messa a punto degli schemi di pubblicazione dei dati oggetto degli obblighi di trasparenza e l'implementazione del sistema per la predisposizione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (o della sezione *"Anticorruzione e trasparenza"* del Piano Integrato di Attività e Organizzazione), fornito ai piccoli Comuni di alcune Regioni del Mezzogiorno, rappresentano due esempi di come sia possibile semplificare l'attività mantenendo, se non addirittura innalzando, gli *standard* di prevenzione, grazie alle nuove tecnologie e al più facile utilizzo degli strumenti digitali.

Tra gli aspetti che hanno avuto maggiore impatto sulle amministrazioni vi è senz'altro l'entrata a pieno regime del nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023 e, segnatamente, della digitalizzazione, operativa dal 1° gennaio 2024, con un cambiamento di paradigma nella gestione dei contratti pubblici. Dopo una prima fase critica dovuta alla repentina introduzione dell'ecosistema di approvvigionamento digitale e al coinvolgimento nello stesso di una pluralità di enti e attori aventi caratteristiche e ruoli diversi, le stazioni appaltanti e gli operatori economici hanno "preso confidenza" con i nuovi strumenti, i cui vantaggi, sia in termini di semplificazione ed efficienza sia sotto il profilo della trasparenza e della controllabilità delle procedure, sono apparsi sempre più evidenti e si sono consolidati nel corso dei mesi.

Il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, altro pilastro del sistema del *procurement* pubblico disegnato dal legislatore del 2023, è proseguito secondo le aspettative, entrando in una fase di perfezionamento e stabilizzazione.

Senza comportare particolari criticità sul funzionamento complessivo del sistema, come risulta confermato dai dati relativi al primo periodo di attuazione, la qualificazione sta contribuendo in misura considerevole all'obiettivo di professionalizzare e razionalizzare la committenza pubblica, assicurando, al tempo stesso, che anche le realtà amministrative meno strutturate possano trovare adeguato supporto nel soddisfacimento dei propri fabbisogni, in virtù di un modello aperto e dinamico che mira a creare una rete di centri diffusi sul territorio e specializzati per tipologie di acquisti.

Sul finire del 2024 è stato definitivamente approvato il decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, il c.d. Correttivo appalti, dopo un *iter* che ha visto l'apporto collaborativo dell'Autorità, non solo attraverso l'impegno costante nei tavoli interistituzionali dedicati alla materia, ma anche con molteplici interventi e segnalazioni già nei mesi immediatamente successivi all'adozione del nuovo Codice, oltre che con diverse audizioni del Presidente presso le competenti Commissioni parlamentari.

L'intervento normativo, pur presentando ulteriori spazi di miglioramento, ha consentito di superare alcuni dubbi interpretativi e disallineamenti. Le nuove norme stanno entrando nel vivo della fase applicativa e ANAC avrà modo di intervenire per fornire al mercato chiarimenti e indicazioni al fine di facilitarne l'attuazione, anche nell'ottica della corretta gestione di opere e interventi strategici come quelli legati al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Nel quadro sopra delineato, l'Autorità ha proseguito le sue attività di regolazione e controllo, operando, come accennato, sempre più convintamente secondo una logica di ausilio e supporto, pur non mancando di rilevare criticità e anomalie, nel presupposto che le strategie di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di *mala gestio* non possano prescindere da una buona amministrazione e da istituzioni che siano di aiuto nella risoluzione, in concreto, dei problemi.

Le attività illustrate nei capitoli che seguono testimoniano il crescente sforzo profuso in tal senso da ANAC, a fronte di un notevole aumento delle istanze di vario tipo provenienti dal sistema nel suo complesso. Dato, quest'ultimo, che conferma non solo il crescente interesse di *stakeholders* e cittadini per le tematiche dell'anti-corruzione e della trasparenza, specie in relazione al delicato ambito dei contratti pubblici, ma anche la fiducia che gli operatori e la società civile ripongono nell'Autorità e nella sua funzione di presidio dell'integrità pubblica e della buona amministrazione.

Nel 2024, infatti, le comunicazioni pervenute dall'esterno, comprendenti segnalazioni, richieste di parere, istanze e note varie da parte dell'articolato mondo degli *stakeholders* (di cui fanno parte cittadini, istituzioni, associazioni pubbliche e private, imprese e operatori economici, amministrazioni ed altri enti) sono state quasi 124.000, il 40% in più di quelle registrate nel 2023 e oltre il 60% in più di quelle del 2022.

A questa ampia e diversificata richiesta di attenzione l'Autorità ha costantemente cercato di rispondere con puntualità e precisione, avviando istruttorie, approfondendo profili interpretativi e applicativi, immaginando ed elaborando possibili strumenti di supporto. Il lavoro svolto si è tradotto, in numerosi casi, anche in delibere del Consiglio (quasi 600 nel corso del 2024), a seguito dell'accurato esame delle diverse materie da parte degli uffici di volta in volta competenti.

La presente Relazione, dunque, offre una sintesi del complesso delle attività svolte, evidenziando gli aspetti più significativi e i più rilevanti risultati conseguiti.

Dal punto di vista della struttura generale, la Relazione è suddivisa in cinque parti.

La Parte I è dedicata alla descrizione del contesto interno ed internazionale nel quale l'Autorità si trova ad operare, con particolare riguardo ai rapporti che questa intrattiene con i diversi soggetti istituzionali di riferimento e con la società civile.

La Parte II illustra le attività di prevenzione della corruzione e di tutela della trasparenza.

Le Parti III e IV sono invece riservate all'ambito dei contratti pubblici, mentre la Parte V verte sui profili organizzativi.

Più nel dettaglio, nella Parte I, dedicata al contesto interno e internazionale (capitoli 1 e 2), si analizzano i rapporti con gli organi istituzionali e le relazioni con gli *stakeholders*, oltreché l'attività svolta in ambito sovranazionale, ove l'Autorità è sempre più presente e le sue *best practices* sono ampiamente riconosciute come un valido e utile modello di riferimento.

La Parte II, concernente la materia della prevenzione della corruzione e della tutela della trasparenza, è composta da due capitoli, dei quali il primo (capitolo 3) descrive le attività regolatorie e l'esercizio della funzione consultiva, nonché i sistemi informatici messi a disposizione dall'Autorità per la redazione e la trasmissione dei piani di prevenzione della corruzione (Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza o sezione "*Anticorruzione e trasparenza*" del Piano Integrato di Attività e Organizzazione) e i servizi avviati in materia di trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Il capitolo 4, sempre nella Parte II, illustra invece le attività di vigilanza in tema di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con le importanti novità apportate dalla nuova piattaforma *web* per l'automazione delle verifiche sugli obblighi di pubblicazione, in merito alla quale è già possibile dare conto dei primi risultati restituiti, e con un paragrafo specificamente dedicato ad una esaustiva trattazione delle attività svolte nell'ambito del *whistleblowing*.

La Parte III è riservata all'attività di regolazione, alla funzione consultiva e all'elaborazione dei dati di riferimento tratti dalle banche dati gestite dall'Autorità in materia di contratti pubblici. Rispettivamente, nei capitoli da 5 a 9, vengono trattati il mercato dei contratti pubblici, le attività di regolazione, la qualificazione delle stazioni appaltanti, l'attività di precontenzioso e consultiva e quella della Camera arbitrale.

L'attività di vigilanza sui contratti pubblici è invece esaminata, nel suo complesso, nella Parte IV, con i capitoli da 10 a 15, concernenti, tra l'altro, la trattazione delle funzioni di alta sorveglianza del Presidente e delle misure straordinarie per la gestione delle imprese, la vigilanza collaborativa, nonché la vigilanza speciale, sulle concessioni, sul partenariato pubblico-privato e sulle centrali di committenza. Completano la Parte la vigilanza sui lavori pubblici, sui servizi e le forniture, l'attività sanzionatoria e di controllo nei confronti delle Società Organismo di Attestazione e degli operatori economici, e la gestione del Casellario informatico.

La Parte V, infine, è dedicata alle attività interne, all'organizzazione e alla struttura dell'Autorità.

PARTE I

IL CONTESTO
INTERNO
ED INTERNAZIONALE



1 IL CONFRONTO CON GLI ORGANI ISTITUZIONALI E LE RELAZIONI CON GLI *STAKEHOLDERS*

1.1. I RAPPORTI DI ANAC CON LE ISTITUZIONI E CON LA SOCIETÀ CIVILE

Nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha proseguito le attività di dialogo e collaborazione con gli organi istituzionali e con gli *stakeholders* nei propri ambiti di intervento che, come noto, attengono ai contratti pubblici, alla trasparenza e alla prevenzione della corruzione.

Innanzitutto, vale menzionare le collaborazioni offerte alla Cabina di regia, istituita ai sensi dell'articolo 221, del d.lgs. n. 36/2023 (di seguito Codice)¹ presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, e agli organi parlamentari per la stesura del c.d. Correttivo appalti (d.lgs. n. 209/2024²), approvato a due anni dall'entrata in vigore del Codice, nelle quali è confluita tutta l'esperienza applicativa e le competenze specifiche possedute nel settore.

Molteplici e dal contenuto eterogeneo sono stati anche gli interventi indirizzati al legislatore, sia nel corso delle diverse audizioni di ANAC dinanzi alle competenti Commissioni parlamentari, che mediante osservazioni presentate in occasione dell'esame di proposte di legge ritenute di interesse.

Oltre ai suggerimenti pro-concorrenziali ai fini della stesura della legge annuale per il mercato e la concorrenza, l'Autorità è intervenuta in materia di riforma del reato di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite per segnalare le criticità sistemiche connesse alla poi realizzata abrogazione del reato.

Inoltre, l'audizione dinanzi alla Commissione bicamerale antimafia è stata l'occasione per ribadire l'importanza degli strumenti di prevenzione della corruzione, sia nell'ottica del contrasto alle infiltrazioni illecite e ai condizionamenti mafiosi nelle attività delle pubbliche amministrazioni, che per la realizzazione di un modello di sviluppo rivolto al benessere collettivo.

Altri interventi significativi sono stati quelli in materia di ricostruzioni *post* calamità, un tema particolarmente sentito in un territorio, quale quello italiano, esposto a rischio sismico e a frequenti episodi di dissesto idrogeologico. In questo ambito, l'Autorità, in considerazione degli esiti di una scrupolosa indagine svolta dai propri Uffici, ha anche sentito l'esigenza di segnalare a Governo e Parlamento la necessità di un intervento di riforma delle procedure di finanziamento, realizzazione e monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti.

Il dialogo con il Governo e il Parlamento è stato assicurato anche nell'ambito dei diversi tavoli interistituzionali ai quali l'Autorità è stata chiamata a partecipare nel corso dell'anno, non solo, come abbiamo già visto, nella materia dei contratti pubblici, ma anche nell'ambito della disciplina della trasparenza. In quest'area, l'Autorità ha evidenziato che un giusto temperamento tra le istanze di semplificazione e l'esigenza di conoscibilità dell'agire amministrativo può avvenire unicamente attraverso strumenti digitali che consentano un più agevole adempimento degli obblighi e assicurino, al contempo, una maggiore intellegibilità dei dati.

Infine, anche lo scorso anno ANAC ha contribuito all'attività legislativa degli organi regionali e locali nella materia della prevenzione della corruzione e di contrasto ai fenomeni illeciti.

Ugualmente è stata assicurata anche la piena collaborazione ai vari interlocutori che hanno richiesto il supporto dell'Autorità nelle loro attività e nelle specifiche iniziative volte a promuovere la cultura della legalità.

¹ 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".

² Decreto legislativo del 31 dicembre 2024 n. 209, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

1.2. LE AUDIZIONI PRESSO LE COMMISSIONI PARLAMENTARI

1.2.1. La revisione della disciplina dei contratti pubblici

Come è noto, la fine dello scorso anno ha visto concludersi l'iter di approvazione del decreto legislativo con il quale, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 78/2022³, il Governo ha esercitato la delega ad adottare la nuova disciplina dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023) e ad apportarvi, entro due anni dalla sua entrata in vigore, le correzioni e integrazioni che l'applicazione delle nuove disposizioni avesse reso necessarie.

Con il d.lgs. n. 209/2024 è stato, infatti, approvato il c.d. Correttivo appalti, uno strumento che, nelle intenzioni del legislatore, mira a semplificare la disciplina di settore e risolvere, nel rispetto delle indicazioni comunitarie e degli indirizzi giurisprudenziali formatisi, le criticità evidenziate nella prassi applicativa, anche sulla base di quanto rilevato dalla stessa ANAC⁴.

Nel corso dell'anno l'Autorità è intervenuta più volte in relazione al testo dell'intervento normativo che si stava definendo, sottoponendo le proprie osservazioni e proposte direttamente all'attenzione del legislatore, nella consapevolezza dell'importanza cruciale della revisione della disciplina dei contratti pubblici per il Paese.

Infatti, il corretto funzionamento del settore, sotto il duplice profilo della trasparenza e legalità e della celerità ed efficienza, costituisce uno degli obiettivi fondamentali del complesso disegno riformatore delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e la presenza di un mercato delle commesse pubbliche ben regolato e pienamente concorrenziale rappresenta una condizione imprescindibile per la crescita economica e il benessere collettivo.

ANAC ha così fornito il proprio contributo al processo di revisione del Codice, tanto attraverso l'attiva partecipazione ai numerosi tavoli interistituzionali che operano nell'ambito dei contratti pubblici, quanto mediante la formulazione di suggerimenti e proposte presso la Cabina di regia di cui all'articolo 221, del d.lgs. n. 36/2023 (per la trattazione di queste iniziative si rinvia al paragrafo 1 del capitolo 6).

L'Autorità stessa, inoltre, è intervenuta durante l'iter parlamentare per l'approvazione del nuovo decreto, pronunciandosi in ordine ad alcune risoluzioni presentate sul tema⁵ e, più recentemente nel novembre 2024, sullo schema del Correttivo⁶, dinanzi alle Commissioni VIII - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato, e VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati.

In tali occasioni, oltre ad esprimere un forte apprezzamento in merito alla scelta delle Commissioni parlamentari di attivarsi proattivamente con atti di indirizzo volti a segnalare al Governo le modifiche ritenute di importanza prioritaria e allo sforzo compiuto dal Governo per razionalizzare e semplificare una disciplina tanto complessa, si è rilevato come alcune delle problematiche evidenziate avessero trovato, almeno in parte, soluzione.

Tuttavia, sono state formulate anche osservazioni, sia per rilevare alcune criticità derivanti proprio dalla riformulazione delle vigenti disposizioni o dai rimedi predisposti, che per assicurare, nel quadro delle modifiche del Codice, l'attuazione delle due novità più rilevanti del nuovo sistema normativo: la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici e il processo di qualificazione, tanto delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza quanto degli operatori economici.

³ Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante la "Delega al Governo in materia di contratti pubblici".

⁴ Si riporta di seguito quanto affermato nella relazione illustrativa dell'intervento normativo in esame: il decreto costituisce "uno strumento di ulteriore razionalizzazione e semplificazione della disciplina recata dal vigente codice dei contratti pubblici, che tiene conto delle principali esigenze rappresentate dagli stakeholders del settore, nonché delle richieste, presentate in sede europea, di modifica e integrazione di taluni istituti giuridici introdotti, al fine sia di scongiurare l'avvio di nuove procedure di infrazione da parte della Commissione europea sia di risolvere quelle eventualmente già in essere [...], intende recepire le principali affermazioni giurisprudenziali formati all'indomani dell'acquisto di efficacia del vigente codice [...e interviene...] su criticità sollevate dalla stessa Autorità nazionale anticorruzione (ANAC)".

⁵ Si fa riferimento all'audizione del Presidente di ANAC del 6 agosto 2024 sulle risoluzioni in Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, n. 7/00220 presentata dall'On. Erica Mazzetti il 3.5.2024, n. 7/00229 presentata dall'On. Franco Manes l'11.6.2024, n. 7/00234 presentata dall'On. Agostino Santillo il 21.6.2024 e n. 7/00247 presentata dall'On. Massimo Milani il 2.8.2024, tutte in materia di iniziative normative volte ad apportare modifiche al Codice dei contratti pubblici, concernenti lo svolgimento delle procedure di affidamento, la revisione dei prezzi e l'esecuzione degli appalti.

⁶ Atto del Governo n. 226, recante lo "Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36", poi approvato con il citato d.lgs. n. 209/2024.

Digitalizzazione e aggregazione delle committenze

Tra le criticità rilevate che, ad avviso dell'Autorità, risultano non ancora completamente risolte vi è quella relativa al potenziamento dello strumento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), espressamente previsto e regolato dall'articolo 24 del d.lgs. n. 36/2023, quale sezione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)⁷, dove vengono raccolti i documenti comprovanti il possesso dei requisiti di ordine generale e dei requisiti speciali economico-finanziari e tecnico-organizzativi da parte degli operatori economici che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici.

Il FVOE consente alle stazioni appaltanti di acquisire, grazie all'interconnessione con altre banche dati pubbliche, i documenti comprovanti l'effettivo possesso di detti requisiti da parte degli operatori economici e permette agli stessi operatori economici di inserire a sistema i documenti la cui produzione è a loro carico.

In questo contesto l'Autorità ha proposto il perfezionamento dei meccanismi previsti per ovviare ai ritardi e ai mancati riscontri da parte degli enti certificanti rispetto alle richieste di verifica dei requisiti di partecipazione inoltrate dalle stazioni appaltanti.

In tema di aggregazioni e centralizzazione delle committenze, ANAC ha suggerito un ripensamento complessivo della materia, con particolare riferimento al tavolo tecnico dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza, al fine di assicurarne un più efficace coordinamento. Sono stati richiesti interventi anche in relazione alla fase dell'esecuzione contrattuale, ove sarebbe necessaria una più chiara definizione delle modalità di esternalizzazione delle relative attività e di intervento della stessa Autorità nei casi di gestione da parte di stazioni appaltanti non qualificate per l'esecuzione.

Servizi di ingegneria e appalto integrato

Un altro tema oggetto di esame è stato quello dell'equo compenso per i servizi di ingegneria e architettura, ove si è reso necessario dipanare i diversi orientamenti normativi e giurisprudenziali sull'applicabilità o meno della legge n. 49/2023⁸ ai contratti pubblici.

Chiarita l'applicabilità dell'istituto – con il necessario coordinamento delle disposizioni della citata legge rispetto alle previsioni del Codice – l'Autorità ha espresso perplessità in ordine al metodo di calcolo prospettato per l'attribuzione dei punteggi economici e alla possibilità di applicare il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale, oltre a ribadire la necessità di chiarire se l'istituto trovi applicazione anche con riguardo ai servizi di natura intellettuale (a titolo esemplificativo, servizi legali, servizi di consulenza o altri servizi di natura specialistica).

ANAC si è, inoltre, espressa in modo critico sulla possibilità di un ricorso generalizzato all'appalto integrato, sottolineando il rischio che l'appaltatore, nella redazione del progetto esecutivo, persegua l'obiettivo della massimizzazione del proprio utile piuttosto che quello dell'ottimizzazione dell'opera, creando i presupposti, già in fase di progettazione, per una maggiorazione dei costi in corso d'opera mediante il ricorso a onerose varianti o a soluzioni progettuali fuori mercato.

Clausole sociali, esclusione automatica delle offerte anomale e accordo quadro

Un altro tema su cui l'Autorità è intervenuta più volte è quello delle clausole sociali, sul quale sarebbe più che mai necessario fare ordine tra le diverse disposizioni: sovrapposizione degli istituti e sovrabbondanza delle tutele finiscono, infatti, per creare un effetto contrario rispetto a quello auspicato di minimizzazione delle difficoltà operative.

⁷ La BDNCP presenta un'architettura complessa, articolata in sei sezioni: 1) l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita dall'articolo 33-ter del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nell'ambito della quale opera il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti; 2) la Piattaforma Contratti Pubblici (PCP), che rappresenta il complesso dei servizi *web* e di interoperabilità attraverso i quali le piattaforme di approvvigionamento digitale delle stazioni appaltanti interoperano con la BDNCP per la gestione digitale del ciclo di vita dei contratti pubblici; 3) la Piattaforma per la pubblicità legale degli atti, che risponde, per l'appunto, alla finalità di garantire la pubblicità legale degli atti, anche mediante la trasmissione dei dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea; 4) il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), che raccoglie le informazioni, i dati e i documenti da utilizzare a comprova dell'assenza delle cause di esclusione di cui agli articoli 94 e 95 del Codice e del possesso dei requisiti speciali di cui agli articoli 100 e 103 e all'Allegato II.12, per la partecipazione e l'esecuzione dei contratti pubblici; 5) il Casellario Informativo dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel quale sono annotati i dati, le notizie e le informazioni relativi agli operatori economici; 6) l'Anagrafe degli operatori economici di cui all'articolo 31 del Codice.

⁸ Legge 21 aprile 2023, n. 49, "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali".

Con riferimento ai metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'applicazione del meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte anomale, ANAC ha preso atto del chiarimento in merito alla valutazione della congruità delle offerte su quelle che presentano un ribasso pari o superiore alla soglia di anomalia, ma ha rilevato il persistere del mancato riferimento ai contratti di forniture, che andrebbero, invece, ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina, nonché alla motivazione circa la ritenuta assenza del carattere transfrontaliero dell'appalto, quale condizione di applicazione di tale istituto.

I contratti quadro, sia per la realizzazione di nuove opere che per appalti di servizi di natura intellettuale e tecnici di progettazione, sono da tempo oggetto di attenzione da parte di ANAC in quanto si sono registrate numerose criticità in sede di vigilanza, tanto da far ritenere necessaria una maggiore individuazione di elementi standardizzabili.

Questioni non affrontate dal Correttivo appalti

Oltre a quanto sopra, l'Autorità ha ritenuto opportuno ribadire alcune osservazioni su questioni che, pur oggetto di segnalazione in precedenti occasioni, non sono state affrontate dal legislatore.

In primo luogo, si tratta dell'assenza, nel testo del Correttivo, di interventi volti ad assicurare una maggiore concorrenzialità del mercato, nonché di misure per il rafforzamento di pubblicità e trasparenza quale necessario contrappeso alla compressione della concorrenza, specie per gli affidamenti *in house*.

Un altro tema che ANAC ha sempre sottolineato, fin dalla stesura del d.lgs. n. 36/2023, è il conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti pubblici, dal momento che la nuova disciplina introdotta nel 2023, oltre ad avere un contenuto molto generico, sembra aver ridotto lo spazio applicativo del previgente articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016⁹, con possibile rischio di contrasto con il diritto eurounitario.

La nuova previsione introduce inoltre un onere probatorio particolarmente gravoso a carico di chi invoca il conflitto, finendo per degradare il principio di imparzialità da interesse generale della collettività a interesse specifico dell'impresa controinteressata, per cui ANAC ha suggerito l'abrogazione del comma 2 dell'articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023.

Un'altra questione su cui l'Autorità ha più volte posto l'accento, al fine di stimolare il confronto competitivo e nell'ottica del perseguimento del principio del risultato, è quella relativa alla riduzione delle soglie per l'affidamento diretto o comunque alla previsione di strumenti compensativi all'ampliamento delle soglie previsto dal Codice, quali il potenziamento del contenuto della motivazione della determina a contrarre o ulteriori presidi che garantiscano una maggiore trasparenza dell'operato dell'amministrazione, nonché la possibilità di ricorrere alle procedure ordinarie anche sotto soglia.

Quest'ultimo, in particolare, è un orientamento recepito nella circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 20 novembre 2023, ma che, ad avviso dell'Autorità, dovrebbe trovare anche adeguata copertura normativa.

ANAC ha poi richiamato la necessità di reintrodurre l'obbligo di iscrizione agli albi professionali e di copertura assicurativa per i progettisti interni all'amministrazione, ambedue previsti nelle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 relative ai requisiti professionali di tali soggetti, ma non riproposti nel d.lgs. n. 36/2023.

L'Autorità ha, inoltre, ritenuto non correttamente delineati i suoi poteri di vigilanza e sanzionatori in relazione al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza, suggerendo una migliore identificazione della disciplina delle condotte sanzionate e delle conseguenze sanzionatorie, specie per il caso di stazioni appaltanti che abbiano dichiarato di non essere tenute alla qualificazione in assenza dei presupposti per la deroga.

Si è poi ribadita la necessità di un coordinamento tra il principio di tassatività delle cause di esclusione come definite dal Codice e l'esistenza di ulteriori norme, contenute in diversi testi normativi, che recano obblighi, adempimenti e condizioni aventi portata parimenti escludente (mancata iscrizione nelle *white list*, violazione della normativa in tema di *pantouflage*, mancata accettazione dei patti/protocolli di legalità, etc.).

Altri temi su cui ANAC è tornata sono, tra gli altri, l'introduzione di uno specifico obbligo dichiarativo del titolare effettivo delle imprese che partecipano alle procedure per l'affidamento di contratti pubblici di appalto e

⁹ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".

concessione, sia per esigenze di trasparenza che per prevenire casi di offerte combinate o altri fenomeni di alterazione della concorrenza che potrebbero incidere gravemente sul corretto funzionamento del mercato; il coordinamento tra gli articoli 94, 95 e 98 del Codice in tema di illecito professionale grave; la disciplina sugli obblighi di comunicazione delle SOA ad ANAC delle conseguenze della segnalazione in ordine alla produzione di dichiarazioni false o di documenti non veritieri da parte delle imprese.

Infine, l'Autorità ha segnalato ulteriori criticità determinate da talune previsioni dello schema di Correttivo, quali la disciplina degli affidamenti *in house*, la regolamentazione della finanza di progetto e la prospettata cancellazione del *rating* reputazionale.

In tema di affidamenti *in house* si è registrato un arretramento con riferimento alla tutela del mercato a seguito della soppressione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* che, seppur mitigato dall'obbligo di acquisizione del Codice Identificativo di Gara (CIG), ha come conseguenza il venire meno del vaglio di ANAC sull'effettiva esistenza dei requisiti per il ricorso a tale tipologia di affidamenti.

Come in altre occasioni, l'Autorità ha altresì ribadito l'opportunità di richiamare, per tutti i contratti *in house*, la disciplina prevista dal legislatore in sede di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, con particolare riferimento all'articolo 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022¹⁰, in cui si prevede l'obbligo di motivazione "qualificata" e "anticipata", che deve essere contenuta nella deliberazione di affidamento *in house* del servizio e la cui pubblicazione deve precedere di almeno 60 giorni la stipula del contratto.

Sul tema della rilevanza della reputazione dell'impresa, si è suggerito di connettere la premialità basata sulla *past performance* dell'impresa ad una piattaforma digitale di monitoraggio dei tempi e delle modalità di esecuzione dei contratti di appalto, basata sui dati acquisiti tramite la BDNCP, i cui esiti sarebbero resi disponibili alle stazioni appaltanti sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, che si collocherebbe in posizione di terzietà tra le stazioni appaltanti e gli operatori economici, consentendo una valutazione basata su elementi standardizzati.

Oltre alle osservazioni sopra riportate, l'Autorità ha svolto considerazioni relative ad altre criticità connesse alla disciplina del Codice, pur nella convinzione che il legislatore abbia compiuto uno sforzo notevole per un miglior coordinamento interno delle norme, una maggiore chiarezza del dettato normativo e la corretta applicazione di taluni istituti rilevanti.

1.2.2. Le disposizioni per l'attuazione del PNRR

Nei primi mesi dell'anno 2024 l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi sulla proposta di conversione del quarto decreto-legge di attuazione del PNRR¹¹, finalizzato ad approntare gli strumenti occorrenti per la completa e regolare attuazione del Piano stesso, sia in termini di risorse finanziarie a disposizione che di ulteriori misure definanziate in esso previste.

Le misure normative in questione si collocano in una fase di attuazione delicata del PNRR, nella quale si è registrato lo sforzo di tutti i soggetti coinvolti per assicurare il rispetto degli impegni programmati e, di riflesso, nell'ambito del mercato dei contratti pubblici, un significativo incremento del valore complessivo degli appalti di importo pari o superiore a 40.000 euro (36,4% rispetto all'anno 2021 e 65,9% rispetto al 2019).

L'Autorità ha, quindi, richiamato l'attenzione su due aspetti fondamentali: le criticità, idonee a determinare ritardi e rallentamenti, connesse alla fase in cui si trovano i contratti finanziati con risorse PNRR o ad esso collegate (avvio dei cantieri ed esecuzione dei contratti) e la presenza di elementi di debolezza del tessuto imprenditoriale del Paese che non hanno permesso di rispondere con un'offerta adeguata alla grande domanda di contratti pubblici.

Si è così auspicata l'introduzione di specifiche misure volte ad incentivare l'accesso al mercato dei contratti pubblici da parte delle piccole e medie imprese, nell'ottica di sfruttare gli investimenti europei per accrescere la partecipazione delle piccole realtà imprenditoriali al settore delle commesse pubbliche.

¹⁰ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

¹¹ Atto Camera n. 1752, contenente la proposta di "Conversione in legge del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, recante ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)", convertito in legge n. 56 del 29 aprile 2024, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 2024.

Più nello specifico, l'Autorità si è espressa in merito ad alcuni aspetti delle disposizioni del decreto relative al sistema antifrode e alle forme di collaborazione tra amministrazioni, alla disciplina speciale prevista per gli appalti PNRR, alle disposizioni in materia di tutela dei lavoratori e di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, alla previsione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio per le stazioni appaltanti analoghe a quelle previste per le imprese dall'articolo 32, del decreto-legge n. 90/2014¹² e, infine, all'estensione della disciplina dell'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023 a tutti i contratti pubblici.

Condividendo la scelta di potenziare il Comitato per la lotta contro le frodi nei confronti dell'Unione europea (COLAF) ed estenderne le funzioni anche al PNRR, l'Autorità ha proposto di integrare le azioni di prevenzione e contrasto con la possibilità, per le amministrazioni titolari di interventi finanziati con risorse PNRR o correlate, di stipulare con ANAC protocolli di alta sorveglianza e di vigilanza collaborativa, nonché di avere accesso ai dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Ciò, nell'ottica di affiancare ogni strategia di contrasto con sistemi di prevenzione dei rischi per il rispetto della legalità nell'assegnazione e nella gestione dei finanziamenti; prevenzione che passa necessariamente, secondo l'Autorità, per l'espressa previsione dell'utilizzo della Piattaforma unica della trasparenza anche nell'ambito delle attività antifrode, quale strumento idoneo alla semplificazione degli oneri informativi e alla fruizione dei dati ad essi riferiti, fondato sulla standardizzazione delle informazioni e delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.

Su diverso fronte, l'Autorità ha sottolineato la necessità di non escludere dai requisiti di qualificazione delle stazioni appaltanti le opere del PNRR, così come di evitare, per gli appalti PNRR, ulteriori deroghe alla disciplina ordinaria rispetto a quelle già previste dalla disciplina speciale di cui ai decreti-legge n. 77/2021¹³ e n. 13/2023¹⁴, ed eliminando qualsiasi intervento derogatorio in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti e digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti.

L'Autorità ha, infine, posto l'attenzione su alcuni elementi che potrebbero rafforzare l'impianto normativo a tutela dei lavoratori già predisposto nel provvedimento all'esame, quali il superamento della distonia nelle tutele tra appalti pubblici e appalti privati, nonché il coordinamento tra la disciplina dell'istituto della patente a punti e la disciplina delle cause di esclusione e dell'attestazione di qualificazione contenuta nel Codice.

1.2.3. Il contributo ai lavori della Commissione bicamerale antimafia

Nel mese di marzo 2024 la Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere (Commissione bicamerale antimafia), ha chiesto il contributo di ANAC nell'ambito degli approfondimenti relativi alle misure e agli strumenti per la prevenzione e il contrasto delle infiltrazioni illecite e dei condizionamenti mafiosi nelle attività delle pubbliche amministrazioni, con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici.

L'Autorità ha dapprima sottolineato la rilevanza del tema non solo per il perseguimento degli obiettivi di legalità, ma anche nell'ottica della realizzazione di un modello di sviluppo economico sano e rivolto al benessere collettivo; ciò anche in considerazione dei fattori di rischio amplificati dall'attuazione delle riforme del PNRR, che porta con sé l'afflusso di ingenti risorse di provenienza comunitaria e notevole dinamismo del mercato dei contratti pubblici.

Peraltro, corruzione e mafia, seppure distinte dal punto di vista del diritto penale, sono entrambe alimentate da pratiche di *maladministration*, intesa come cattiva gestione dell'attività amministrativa e sviamento dell'interesse pubblico, con conseguente utilizzo inefficace delle risorse della collettività.

Questo è ancora più vero nell'ambito dei contratti pubblici, ove si realizza una stretta simbiosi tra funzionari pubblici corrotti e associazioni criminali che agiscono sul territorio, interessate alle prospettive di profitto connesse al mancato rispetto delle regole dell'evidenza pubblica e all'inquinamento delle fisiologiche dinamiche concorrenziali, con grave pregiudizio alla qualità dei servizi erogati ai cittadini e alla tutela dei lavoratori coinvolti.

¹² 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.

¹³ 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.

¹⁴ Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune", convertito, con modificazioni, dalla legge 21 aprile 2023, n. 41.

In questo contesto il contributo dell'Autorità si apprezza nella possibilità di intercettare tempestivamente le situazioni a rischio di infiltrazione o collusione, per evitare che il contagio mafioso si espanda e comprometta anche parti vitali del tessuto economico e imprenditoriale del Paese e sottragga occasioni di crescita alle imprese sane.

Nel corso dell'audizione sono stati quindi illustrati i principali strumenti e le più significative azioni attuate da ANAC per assicurare un'efficace difesa del sistema di affidamento dei contratti pubblici da infiltrazioni criminali e condizionamenti mafiosi, nell'ambito dell'assetto normativo conseguente all'entrata in vigore del nuovo Codice e alla piena attuazione delle disposizioni in materia di digitalizzazione.

Più in particolare, è stata rammentata l'importanza, nel quadro dell'obiettivo perseguito dal d.lgs. n. 36/2023 di assicurare trasparenza, concorrenza ed efficienza nella gestione delle procedure ad evidenza pubblica, di digitalizzazione dei processi e utilizzo delle tecnologie digitali, oltre che di qualificazione delle stazioni appaltanti e valorizzazione delle competenze professionali presenti nella pubblica amministrazione.

L'Autorità ha contribuito al raggiungimento di tali obiettivi mettendo in campo tutte le infrastrutture tecnologiche e la connessa attività regolatoria necessarie per assicurare la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, realizzata mediante la BDNCP, ove confluiscono tutte le informazioni ad essi inerenti in virtù dell'interoperabilità con le piattaforme telematiche certificate utilizzate dalle stazioni appaltanti per l'espletamento delle procedure di acquisto e con le banche dati pubbliche che contengono le informazioni necessarie ai fini dei controlli sul possesso dei requisiti di partecipazione degli operatori economici concorrenti alle gare.

Sono stati, quindi, proposti diversi emendamenti finalizzati alla migliore implementazione degli strumenti digitali, da valorizzare con l'obbligo di dichiarare l'effettivo titolare o con l'applicazione di soluzioni tecnologiche avanzate per il riconoscimento delle persone e degli oggetti presenti nei cantieri (c.d. cantieri digitali), nonché con il rafforzamento della Piattaforma Unica della Trasparenza e con lo sviluppo di forme di sinergie e collaborazioni tra le amministrazioni.

È stata, altresì, rammentata la rilevanza dell'attività di indirizzo e regolatoria, anche nel settore dei contratti pubblici, svolta attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), nonché della vigilanza collaborativa con la quale ANAC mette a disposizione le proprie competenze e che costituisce un sicuro effetto deterrente rispetto a infiltrazioni criminali, oltre ai protocolli d'intesa – tra i quali anche quello stipulato con la Commissione bicamerale antimafia – ai protocolli di legalità e integrità predisposti e agli indicatori di misurazione del rischio di corruzione elaborati 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*.

Infine, nel corso dell'audizione è stato aperto un *focus* sulle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, nell'ambito del quale, dopo un breve *excursus* sulle finalità dell'istituto e sulla procedura per la sua applicazione, ne è stata proposta l'applicazione anche nei confronti delle amministrazioni/stazioni appaltanti coinvolte in condotte illecite.

L'Autorità si è fatta, inoltre, promotrice della proposta di introduzione di un'ulteriore misura straordinaria consistente nel mero congelamento dell'utile dell'impresa, oltre a prevedere iniziative caratterizzate da maggiore flessibilità e in grado di attribuire valore alle eventuali misure organizzative riabilitative adottate dall'operatore economico di propria iniziativa.

È stato, altresì, sollecitato l'intervento del legislatore finalizzato al coordinamento normativo tra le misure in questione e il controllo giudiziario volontario di cui all'articolo 34-*bis* del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia)¹⁵, anche attraverso l'attivazione di un circuito informativo tra ANAC e le Prefetture.

¹⁵ 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".

1.2.4. La riforma dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite

Sempre nella prima parte dell'anno 2024, l'Autorità è tornata ad esprimersi dinanzi alla Commissione II – Giustizia della Camera dei deputati sulle proposte di modifica della disciplina dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite, inserite nel più ampio disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al Codice penale, al Codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al Codice dell'ordinamento militare (DDL "Nordio", A.S. 808 – A.C. 1718)¹⁶.

Come è noto, l'Autorità era già intervenuta più volte sul tema durante l'iter parlamentare del disegno di legge, in considerazione delle importanti ricadute sul sistema delle proposte di modifica normativa volte all'abrogazione del reato di abuso d'ufficio e al ridimensionamento della fattispecie di traffico di influenze illecite¹⁷.

Con riferimento al primo dei reati in questione – quello di abuso d'ufficio disciplinato dall'articolo 323 del Codice penale¹⁸ – l'Autorità ha analizzato la *ratio* dell'intervento normativo all'esame parlamentare, sottolineando come l'abolizione del reato dal sistema non risultasse decisiva nel risolvere la patologia della c.d. paura della firma o burocrazia difensiva, in forza della quale i pubblici funzionari tendono ad astenersi dall'assumere decisioni amministrative per il timore di incorrere in una qualche forma di responsabilità, sia di natura amministrativo-contabile che penale.

L'Autorità ha poi osservato come al *deficit* di fluidità dell'agire amministrativo che consegue a tale fenomeno contribuiscano due rilevanti concause, quali la mancanza di tipicità e determinatezza delle disposizioni che circoscrivono i confini entro i quali può essere esercitata la discrezionalità amministrativa e la nota carenza di mezzi e capacità amministrativa degli enti pubblici.

Pertanto, più che l'abolizione delle fattispecie, sarebbe stato opportuno un intervento mirato ad un complessivo incremento della capacità amministrativa, specie nell'ambito dei contratti pubblici, con la creazione o il potenziamento di centrali di committenza altamente specializzate nei singoli settori, ma anche investendo su formazione e professionalizzazione delle figure operanti nel *procurement* pubblico e rafforzando l'istituto della vigilanza collaborativa.

Allo stesso modo, si è osservato come il rilevante numero di archiviazioni dei procedimenti iscritti per reato di abuso d'ufficio sia un dato che non può essere ricondotto alla inefficacia della fattispecie criminosa, quanto all'esigenza di una maggiore tipizzazione della condotta illecita, nell'ottica di una maggiore tassatività e chiarezza.

Come nei precedenti interventi, l'Autorità non ha mancato di sottolineare come la proposta normativa di abrogazione del reato di abuso avrebbe dovuto considerare anche le spinte sovranazionali al mantenimento delle due fattispecie penali¹⁹, nonché l'impatto negativo sull'ordinamento interno.

¹⁶ Atto Senato n. 808 e Atto Camera n. 1718, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare", approvato definitivamente in data 9 agosto 2024 e divenuto legge 9 agosto 2024, n. 114, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare", pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 187 del 10 agosto 2024.

¹⁷ La prima, nel giugno 2023, dinanzi alla Commissione II - Giustizia della Camera dei deputati, e la seconda, nel settembre 2023, dinanzi alla Commissione II – Giustizia del Senato. Per una trattazione più ampia del contenuto dei precedenti interventi di ANAC nell'ambito della discussione parlamentare si rinvia al paragrafo 1.2.1 della Relazione al Parlamento 2023.

¹⁸ Si riporta, di seguito, il testo dell'abrogato articolo 323 del Codice penale: "Salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, il pubblico ufficiale o l'incaricato di pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio, in violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio o di un prossimo congiunto o negli altri casi prescritti, intenzionalmente procura a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arreca ad altri un danno ingiusto, è punito con la reclusione da uno a quattro anni.

La pena è aumentata nei casi in cui il vantaggio o il danno hanno carattere di rilevante gravità".

¹⁹ In proposito si ricordano:

- la *Convenzione sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 1999*, in vigore dal 1° luglio 2002 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012, n. 110, che prevede espressamente l'obbligo di penalizzazione della sola condotta relativa al traffico di influenze illecite;
- la *Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione* (c.d. Convenzione di Merida), adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 e ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116, il cui articolo 19 dispone che "Ciascuno Stato Parte esamina l'adozione delle misure legislative e delle altre misure necessarie per conferire il carattere di illecito penale, quando l'atto è stato commesso intenzionalmente, al fatto per un pubblico ufficiale di abusare delle proprie funzioni o della sua posizione, ossia di compiere o di astenersi dal compiere, nell'esercizio delle proprie funzioni, un atto in violazione delle leggi al fine di ottenere un indebito vantaggio per sé o per un'altra persona o entità";
- la proposta di Direttiva sulla lotta contro la corruzione – COM (2023) 234 del 3 maggio 2023, che, tra gli specifici obblighi degli Stati membri ai fini di una più efficace repressione delle pratiche corruttive, indica anche la previsione di fattispecie penalmente rilevanti riconducibili al traffico di influenze illecite e all'abuso d'ufficio;
- il Rapporto annuale sullo stato del diritto del 5 luglio 2023 della Commissione europea, ove sono state espresse preoccupazioni in merito all'impatto che la depenalizzazione di condotte rilevanti come quelle in esame potrebbe produrre sull'efficacia della lotta alla corruzione.

L'abrogazione proposta avrebbe creato, ad avviso di ANAC, vuoti di tutela conseguenti alla mancata copertura di gravi fattispecie da parte delle altre disposizioni del Codice penale (nello specifico, la violazione dell'obbligo di astensione nel caso di conflitto di interessi o alcune ipotesi di illegittimo affidamento diretto posto in essere in assenza delle condizioni che consentono di evitare una procedura di gara, se non anche la fattispecie di peculato per distrazione internazionale), nonché di numerose altre fattispecie, come le condotte "prevaricatorie" di abuso (di vantaggio o di danno), le condotte abusive con vantaggio dello stesso pubblico ufficiale in ambito sanitario, il rilascio di illegittima autorizzazione a costruire, la distrazione di denaro pubblico a favore di terzi o le consulenze illegittime per somme ingenti, etc.

L'Autorità ha, quindi, ribadito l'importanza della presenza nell'ordinamento di una norma di "chiusura", costituita da una fattispecie di natura residuale e sussidiaria come quella del reato di abuso d'ufficio, che consenta di punire condotte di sicuro rilievo penale, ed ha proposto di valutare una sua riscrittura, nel senso di una tipizzazione che ne circoscriva l'ambito applicativo.

Di contro, sarebbe stato opportuno controbilanciare l'indebolimento delle tutele penali con un rafforzamento dei presidi amministrativi, come il riconoscimento alle autorità anticorruzione di poteri amministrativi più pregnanti - finanche conformativi rispetto alle amministrazioni inadempienti - e il completamento della Piattaforma Unica della Trasparenza. In tal senso l'Autorità ha formulato specifici emendamenti.

Con riferimento alla proposta di modifica del reato di traffico di influenze illecite²⁰, l'Autorità ha rilevato che la riformulazione della fattispecie proposta avrebbe comportato una significativa riduzione del suo ambito applicativo, aggravata proprio dalla contestuale abrogazione del reato di abuso d'ufficio, con effetti, anche in questo caso, difformi rispetto alle indicazioni di carattere internazionale.

1.2.5. Le ricostruzioni *post calamità*

L'Autorità ha fornito il suo contributo nelle diverse fasi della discussione parlamentare sulla proposta di legge quadro in materia di ricostruzioni *post calamità*²¹, oltre che nell'ambito dei lavori relativi ad un decreto-legge contenente disposizioni urgenti nella medesima materia e in quella degli interventi di protezione civile e dello svolgimento di grandi eventi internazionali²².

Nel mese di aprile 2024, ANAC è intervenuta dinanzi alla Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, in occasione dell'esame del disegno di legge A.C. n. 1632, recante la proposta di "*Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*"; nel più recente mese di gennaio 2025, l'Autorità è tornata ad esprimersi sul medesimo disegno di legge, passato all'esame della Commissione VIII - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato. Alla medesima Commissione sono state inoltre inviate, nel giugno 2024, ulteriori osservazioni durante la discussione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge A.S. 1162.

²⁰ Si riporta, di seguito, il testo del vigente - a seguito dell'approvazione del disegno di legge in esame - articolo 346-bis del Codice penale: *"Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli articoli 318, 319 e 319-ter e nei reati di corruzione di cui all'articolo 322-bis, utilizzando intenzionalmente allo scopo relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica, per remunerare un pubblico ufficiale o un incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis, in relazione all'esercizio delle sue funzioni, ovvero per realizzare un'altra mediazione illecita, è punito con la pena della reclusione da un anno e sei mesi a quattro anni e sei mesi.*

Ai fini di cui al primo comma, per altra mediazione illecita si intende la mediazione per indurre il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis a compiere un atto contrario ai doveri d'ufficio costituente reato dal quale possa derivare un vantaggio indebito. La stessa pena si applica a chi indebitamente dà o promette denaro o altra utilità economica.

La pena è aumentata se il soggetto che indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altra utilità economica riveste la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di un pubblico servizio o una delle qualifiche di cui all'articolo 322-bis.

La pena è altresì aumentata se i fatti sono commessi in relazione all'esercizio di attività giudiziarie o per remunerare il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio o uno degli altri soggetti di cui all'articolo 322-bis in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio."

²¹ Disegno di legge Atto Camera n. 1632 e Atto Senato n. 1294, recante la "*Legge quadro in materia di ricostruzione post-calamità*", divenuto legge 18 marzo 2025, n. 40, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 76 del 1° aprile 2025. Questo disegno di legge ha assorbito i disegni di legge A.C. n. 589 "*Modifiche al codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, e altre norme in materia di gestione delle emergenze di rilievo nazionale e per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale*", e A.C. n. 647, "*Deleghe al Governo per la disciplina organica degli interventi di ricostruzione nei territori colpiti da eventi emergenziali di rilievo nazionale e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative nella materia*", sui quali l'Autorità era già intervenuta in audizione nel settembre 2023 nell'ambito della discussione dinanzi alla Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici, della Camera dei deputati, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 1.2.5 della Relazione al Parlamento 2023.

²² Atto Senato n. 1162, recante la proposta di "*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, recante disposizioni urgenti per la ricostruzione post-calamità, per interventi di protezione civile e per lo svolgimento di grandi eventi internazionali*", approvato definitivamente in data 5 agosto 2024 e convertito in legge 8 agosto 2024, n. 112, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 186 del 9 agosto 2024.

Il tema è da considerarsi di primaria rilevanza per un Paese, come il nostro, caratterizzato da un territorio vulnerabile ed esposto a rischio sismico, che si trova ad affrontare fenomeni climatici estremi ed episodi sempre più frequenti di dissesto idrogeologico e manifestazioni naturali di tipo violento.

L'Autorità ha, quindi, accolto con estremo favore la proposta di introdurre nel nostro ordinamento una disciplina organica della materia della ricostruzione *post* calamità che consenta di coordinare le procedure e le attività successive a quelle di protezione civile nei territori colpiti da eventi calamitosi, superando le incoerenze e le difficoltà applicative prodotte dalla stratificazione normativa che ha interessato il settore.

Un modello unico, omogeneo e stabile per tutte le ricostruzioni, elaborato secondo una logica di coordinamento tra i diversi attori coinvolti e di semplificazione delle relative procedure amministrative, consentirebbe d'altra parte di elaborare una strategia nazionale per la prevenzione degli eventi calamitosi e la manutenzione del territorio. Sarebbe, altresì, opportuno che tale intervento fosse accompagnato da una legge quadro sul clima, in analogia con quanto fatto da altri Paesi membri dell'Unione europea.

Nel susseguirsi degli interventi, l'Autorità ha rilevato il recepimento di alcune delle sue osservazioni, come quelle relative al rafforzamento del ruolo del Parlamento nel monitoraggio dello stato di avanzamento dei processi di ricostruzione, al potenziamento delle misure di trasparenza, anche attraverso la valorizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza istituita presso ANAC, all'istituzione della Conferenza dei Commissari straordinari alla ricostruzione idonea ad assicurare l'indirizzo unitario dei diversi processi di ricostruzione, all'introduzione di ulteriori misure di tracciabilità dei flussi finanziari in relazione a subappalti e subaffidamenti, nonché alla previsione di interventi finalizzati allo sviluppo dei territori colpiti dagli eventi calamitosi, anche nell'ottica del contrasto a fenomeni di spopolamento.

Resta tuttavia, ad avviso dell'Autorità, un margine per ulteriori interventi migliorativi nell'impianto generale del testo di legge in esame, quali l'attuazione di una politica degli interventi di ricostruzione intesa come occasione per perseguire un nuovo modello pubblico di eccellenza, attraverso un'edilizia pubblica innovativa capace di creare nuovi ambienti attrattivi e promuovere lo sviluppo economico e sociale nei territori colpiti dagli eventi calamitosi, ma anche creando competenze pubbliche specializzate che possano accompagnare il processo di ripresa e sviluppo.

In secondo luogo, occorre garantire la partecipazione attiva dei cittadini al processo di ricostruzione, potenziando le misure di trasparenza e il ricorso alla digitalizzazione, assicurando la piena conoscibilità dell'erogazione dei fondi stanziati e l'accesso ai processi decisionali. Obiettivi da raggiungere attraverso la piena interoperabilità delle piattaforme digitali esistenti con la Piattaforma Unica della Trasparenza, l'estensione dell'obbligo di utilizzo della BDNCP per tutte le procedure connesse agli interventi di ricostruzione e la sua interoperabilità con la banca dati ReNDiS²³, preposta all'acquisizione delle informazioni sui dissesti idrogeologici.

Nell'ambito di questo orizzonte generale, l'Autorità ha comunque richiamato la necessità di prevedere modalità flessibili di intervento nonché disposizioni specifiche da applicare al caso concreto, tali da assicurare il giusto equilibrio tra standardizzazione delle procedure e peculiarità di ogni singola fattispecie.

Sempre in via generale, è stata ribadita l'importanza del supporto assicurato attraverso l'attività di vigilanza collaborativa e gli strumenti di supporto diffuso – ed in particolare l'attività dell'Unità operativa speciale (UOS) di cui si parlerà *infra*, nel capitolo 10, paragrafo 1 – supporto che potrebbe essere esteso in via ordinaria attraverso uno specifico intervento legislativo.

A questo si dovrebbe affiancare un rinnovato ruolo del Parlamento da assicurarsi, oltre che con l'introduzione dell'obbligo di trasmissione della relazione semestrale sullo stato di attuazione della ricostruzione anche alle Camere, anche attraverso un'attività di monitoraggio e verifica della ricostruzione affidata alle Commissioni parlamentari che consenta di acquisire elementi informativi utili per l'adozione da parte del Governo degli opportuni strumenti normativi o atti di indirizzo, nonché di rafforzare la fiducia nelle istituzioni delle popolazioni colpite.

²³ Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS) nasce nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) svolge per conto del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, con la finalità di formare un quadro unitario, sistematicamente aggiornato, delle opere e delle risorse impegnate nel campo della difesa del suolo, condiviso tra tutte le amministrazioni che operano nella pianificazione ed attuazione degli interventi. Rappresenta uno strumento conoscitivo potenzialmente in grado di migliorare il coordinamento e, quindi, l'ottimizzazione della spesa nazionale per la difesa del suolo, nonché di favorire la trasparenza e l'accesso dei cittadini alle informazioni.

L'Autorità ha, inoltre, formulato una serie di proposte emendative più puntuali, relative a specifici profili del disegno di legge in esame, quali, a titolo esemplificativo, la durata dello stato di ricostruzione di rilievo nazionale, la *governance* della ricostruzione, l'estensione dei poteri di deroga alla disciplina ordinaria del Commissario straordinario alla ricostruzione, etc.

Le proposte emendative hanno riguardato anche la materia dei contratti pubblici e la questione delle deroghe alla disciplina ordinaria, nell'ottica del contemperamento della esigenza di assicurare il rispetto delle garanzie predisposte dal legislatore con la necessità di adeguare gli interventi di ricostruzione in relazione allo specifico contesto nel quale si collocano.

Come anticipato, i medesimi temi sono stati affrontati dall'Autorità anche nel documento inviato alla stessa Commissione VIII - Ambiente, transizione ecologica, energia, lavori pubblici, comunicazioni, innovazione tecnologica del Senato, nel mese di giugno 2024, in occasione dell'esame del disegno di legge di conversione del decreto-legge 11 giugno 2024, n. 76, in materia di ricostruzione *post* calamità, interventi di protezione civile e svolgimento di grandi eventi internazionali.

In questo contesto sono stati formulati specifici emendamenti finalizzati all'introduzione di misure di trasparenza e tracciabilità in materia di ricostruzione pubblica e privata, alla digitalizzazione delle procedure, al coinvolgimento di centrali di committenza nella gestione delle procedure di affidamento degli interventi di ricostruzione; misure applicabili anche in relazione ai contratti pubblici connessi ai XXVI Giochi olimpici invernali (Milano Cortina 2026).

1.2.6. Le disposizioni urgenti in materia di infrastrutture, processo penale e sport

Nel mese di luglio 2024 l'Autorità è intervenuta dinanzi alla Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, durante l'*iter* di approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 89/2024, recante disposizioni urgenti in materia di infrastrutture e investimenti di interesse strategico, processo penale e sport, c.d. DDL infrastrutture²⁴.

Il citato decreto-legge contiene diverse disposizioni di interesse di ANAC, volte a disciplinare profili connessi alla realizzazione di importanti interventi infrastrutturali, quali il collegamento stabile tra Sicilia e Calabria e ulteriori infrastrutture del settore stradale e idrico e di opere rientranti nella rete transeuropea dei trasporti, oltre che il riordino delle funzioni dei Commissari straordinari, finalizzato al miglior utilizzo delle risorse disponibili e ad un più efficace monitoraggio della realizzazione delle opere commissariate.

Nell'occasione, l'Autorità ha innanzitutto esaminato le disposizioni modificative del decreto-legge n. 35/2023²⁵, con il quale è stato riavviato l'*iter* realizzativo del Ponte sullo Stretto, attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con la Società Stretto di Messina S.p.A., la ripresa dei rapporti contrattuali tra la medesima società concessionaria, il contraente generale e gli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell'opera, nonché la risoluzione del contenzioso pendente.

Sulla scia di quanto già osservato durante i lavori parlamentari per la conversione del suddetto decreto²⁶, l'Autorità ha ribadito le perplessità già sollevate in merito alla compatibilità tra la scelta di non svolgere una gara e i vincoli europei e finanziari, nonché alla necessità di prevedere delle cautele volte ad evitare il rafforzamento eccessivo della parte privata contraente generale.

Ciò nell'ottica di salvaguardare l'interesse pubblico sotteso alla realizzazione di un'opera di così notevole importanza strategica, sia a livello nazionale che internazionale, e di garantire il rispetto delle misure di trasparenza e controllabilità dell'intervento in ogni fase progettuale e attuativa.

²⁴ Atto Camera n. 1937, contenente la proposta di "Conversione in legge del decreto-legge 29 giugno 2024, n. 89, recante disposizioni urgenti per le infrastrutture e gli investimenti di interesse strategico, per il processo penale e in materia di sport", convertito in legge n. 120 dell'8 agosto 2024, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 194 del 20 agosto 2024.

²⁵ Decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante "Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria", convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 58, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 30 maggio 2023, n. 125.

²⁶ Audizione del Presidente ANAC tenutasi in data 18 aprile 2023 presso le Commissioni riunite VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX - Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 1.2.2 della Relazione al Parlamento 2023.

Più nello specifico, in merito alla diversa modalità di approvazione degli atti aggiuntivi alla convenzione, l'Autorità ha rilevato come sarebbe stato opportuno coinvolgere anche il Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) e il Consiglio di Stato, dai quali sarebbe potuto pervenire un utile contributo al Governo per una equilibrata definizione di diritti, doveri, responsabilità e oneri connessi al rapporto concessorio, specie nella delicata fase del riavvio della realizzazione dell'opera.

Quanto alle modifiche inerenti ai tempi di realizzazione dell'opera, e della relativa attività progettuale, l'Autorità ha osservato come la scelta di prevedere l'approvazione del progetto esecutivo per fasi costruttive esponga al rischio di perdere la visione unitaria dell'opera e il governo dell'intero processo, favorendo varianti e modifiche all'impianto generale del progetto, incremento dei costi e mancato rispetto dei richiamati vincoli europei.

Sarebbe stato quindi più opportuno, ad avviso di ANAC, prevedere l'approvazione in unica soluzione del progetto esecutivo attraverso la modellistica BIM²⁷, che consente di verificare puntualmente la fattibilità tecnico-economica dell'intero intervento.

Con riferimento al costo complessivo dell'opera, è stata evidenziata la necessità della massima trasparenza, al fine di assicurare ai cittadini la piena conoscenza delle risorse disponibili, del valore dell'investimento e dei costi connessi; nonché il rispetto dei vincoli europei in materia di adeguamento dei prezzi e calcolo dell'indice di conservazione dell'equilibrio contrattuale e i necessari controlli, oltre che da parte degli esperti nominati dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, anche della Corte dei conti, del CIPESS e delle competenti Commissioni parlamentari.

L'Autorità ha condiviso la scelta di prevedere forme di coordinamento tra i Commissari straordinari nominati per i diversi interventi infrastrutturali attraverso l'istituzione, presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di un Osservatorio sui commissariamenti, con il compito di coordinare l'attività degli stessi Commissari, di monitorare l'avanzamento delle opere commissariate, nonché di predisporre il piano di razionalizzazione.

Ad ulteriore rafforzamento di queste forme di collaborazione, si è suggerito di costituire anche una conferenza dei Commissari straordinari agli interventi infrastrutturali, coordinata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con l'incentivo a condividere dati e *best practices*, anche sulla base delle indicazioni a tal fine dettate dalla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del Codice.

Inoltre, allo scopo di garantire uniforme impegno nel contrasto alle condotte illecite, si è proposto di prevedere un modello organizzativo per tutte le gestioni commissariali conforme, per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, alle indicazioni contenute nel PNA; oltre che la creazione di una piattaforma unica di monitoraggio degli interventi infrastrutturali, integrata con la Piattaforma Unica della Trasparenza costituita presso ANAC, e la costituzione di un elenco di fornitori con un *rating* specifico, vagliati in una apposita *white list* nazionale che ne attesti e monitori costantemente la impermeabilità al rischio di infiltrazioni mafiose.

L'Autorità si è, infine, espressa sulle misure finalizzate all'accelerazione dell'attuazione degli interventi di bonifica nel sito di interesse nazionale ubicato nell'ex area industriale dello Stabilimento Luigi Stoppani S.p.A., ora non più attivo, nel territorio dei comuni di Cogoleto e Arenzano, nell'ambito della Città metropolitana di Genova, che presenta una situazione di inquinamento diffuso, causata principalmente dall'illecita attività di smaltimento dei residui di lavorazione del cromo.

Il decreto in esame ha previsto la nomina di un Commissario straordinario che può operare in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale. A riguardo, come in altre occasioni, l'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore a formulare la disposizione in modo da configurare il ricorso alle procedure derogatorie come mera facoltà del Commissario piuttosto che come regola da applicare in ogni caso; oltre che ad assicurare, in materia di *procurement*, il rispetto delle norme sulla digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici.

²⁷ BIM è l'acronimo di *Building Information Modeling* e indica un metodo per l'ottimizzazione della pianificazione, realizzazione e gestione di costruzioni tramite aiuto di un *software*. Tramite esso tutti i dati rilevanti di una costruzione possono essere raccolti, combinati e collegati digitalmente. La costruzione virtuale è visualizzabile, inoltre, come un modello geometrico tridimensionale. Il *Building Information Modeling* viene utilizzato sia nel settore edile per la progettazione, costruzione e manutenzione (architettura, ingegneria, impianti tecnici) sia nel *facility management*.

1.2.7. La riforma della giustizia contabile

Nel settembre 2024 l'Autorità è intervenuta dinanzi alle Commissioni riunite I – Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni e II – Giustizia della Camera dei deputati, in occasione dell'esame in prima lettura del progetto di riforma della giustizia contabile, mediante modifiche alla legge n. 20/1994²⁸, al c.d. Codice della giustizia contabile²⁹ e ad altre disposizioni in materia di funzioni attribuite alla Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale³⁰.

ANAC ha condiviso l'intento riformatore perseguito dal legislatore attraverso proposte di soluzione del problema della c.d. paura della firma – l'eccessivo ricorso a condotte difensive da parte dei funzionari pubblici – che disincentiva gli investitori esteri ed è di ostacolo alla massima fluidità dell'agire pubblico, pregiudicando la garanzia del buon andamento dell'amministrazione perseguito dall'articolo 97 della Costituzione.

Come già osservato in occasione dell'intervento sul disegno di legge di riforma dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite, sono state svolte considerazioni generali sulle possibili cause della burocrazia difensiva e sui rimedi attuabili.

L'Autorità ha poi affrontato il tema della responsabilità amministrativa offrendo alcuni spunti di riflessione, quali la necessità di non ridurre eccessivamente o addirittura escludere la responsabilità o di snaturare la nozione di responsabilità erariale – caratterizzata da un elemento risarcitorio che non può venire meno – e il connesso ruolo della Corte dei conti.

Infine, sono state espresse considerazioni più specifiche in merito alle disposizioni contenute nella proposta esaminata, volte essenzialmente a segnalare possibili criticità in relazione ad esigenze di tutela dell'interesse pubblico o di principi costituzionalmente garantiti; oltre alla osservazione generale relativa all'opportunità di procedere attraverso una legge delega piuttosto che con singole disposizioni di modifica di norme vigenti, data la natura e la complessità della materia.

1.2.8. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023

Per il terzo anno consecutivo, il Governo ha assicurato il rispetto dell'obbligo di adottare la legge annuale per il mercato e la concorrenza³¹, in attuazione dell'articolo 47 della legge n. 99/2009³² e di quanto espressamente richiesto dal PNRR, mediante la proposta di legge A.C. n. 2022.

Nel mese di ottobre 2024, dinanzi alle Commissioni riunite VIII – Ambiente, territorio e lavori pubblici e X – Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, l'Autorità ha svolto alcune considerazioni in relazione alle specifiche disposizioni del disegno di legge, ribadendo la stretta connessione tra le norme tese ad aumentare la concorrenza nel mercato e i settori di competenza di ANAC ed evidenziando che la prevenzione della corruzione e la tutela della trasparenza perseguono i medesimi interessi posti a presidio della legalità e della leale competizione tra le imprese.

Condividendo, quindi, l'intervento pro-concorrenziale proposto dal legislatore, l'Autorità ha posto l'attenzione sulla disciplina delle concessioni autostradali e sul settore delle concessioni di spazi e aree pubblici di interesse culturale o paesaggistico alle imprese di pubblico esercizio, per l'installazione di strutture amovibili sul suolo pubblico.

Con specifico riferimento al riordino delle concessioni autostradali, si è apprezzato l'approccio organico dell'intervento, nonché la necessità, disposta espressamente, di affidare questo tipo di concessioni mediante il ricorso alle procedure di evidenza pubblica e di sottoporle alle regole contenute nel d.lgs. n. 36/2023. Correttamente, quindi, ad avviso di ANAC, il disegno di legge ha stabilito che nel bando di gara siano indicati, con riferimento all'oggetto del contratto, i servizi di gestione e manutenzione ordinaria, e la progettazione e l'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria; nonché il criterio dell'offerta economica-

²⁸ Legge 14 gennaio 1994, n. 20, "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti".

²⁹ Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124".

³⁰ Atto Camera n. 1621, recante "Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, al codice della giustizia contabile, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, e altre disposizioni in materia di funzioni di controllo e consultive della Corte dei conti e di responsabilità per danno erariale", attualmente ancora all'esame parlamentare nel nuovo testo base unificato.

³¹ Atto Camera n. 2022, recante "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2023", approvato con legge 16 dicembre 2024, n. 193.

³² Legge 23 luglio 2009, n. 99, recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

mente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, per l'aggiudicazione delle concessioni in esame.

L'Autorità è poi intervenuta sul tema degli affidamenti *in house*, strumento al quale è possibile far ricorso – nell'impianto della proposta di legge – solo previa valutazione preventiva, da parte dell'ente concedente, delle ragioni che ne giustificano l'impiego, dando conto dei vantaggi per la collettività e delle connesse esternalità nel rispetto dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato.

Più volte ANAC ha ribadito l'opportunità di presidiare gli affidamenti *in house*, onde evitare che essi diventino una via di fuga dal mercato, suggerendo di rafforzare l'obbligo di motivazione in analogia a quanto disposto dal legislatore in sede di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica³³, mediante la pubblicazione della deliberazione di affidamento completa di motivazione qualificata almeno sessanta giorni prima della stipula del contratto. Queste considerazioni hanno permesso, altresì, all'Autorità di ribadire l'opportunità della reintroduzione dell'elenco delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti che operano affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house*³⁴.

Ulteriori considerazioni sono state svolte in relazione alla previsione di una limitazione (di regola 15 anni) della durata delle concessioni. Si tratta di un tema cruciale per ANAC che, pur apprezzando tale intervento, si è soffermata sulla necessità di evitare previsioni che consentano di ricorrere a proroghe, di richiamare espressamente il divieto di rinnovo automatico e, contestualmente, di prevedere disposizioni che possano disincentivare il ricorso a tale misura (quali penali nel caso di ritardi imputabili al concessionario, divieto di proroga al concessionario inadempiente o proroga sottoposta a valutazione preventiva dell'autorità di vigilanza).

Infine, l'Autorità è intervenuta sulle procedure di risoluzione e recesso a fronte di inadempimenti significativi da parte del concessionario relativi alla gestione e alla manutenzione ordinaria dell'infrastruttura o relativi alla progettazione o all'esecuzione dei lavori e delle opere di manutenzione straordinaria, proponendo di valutare di inserire nello schema di convenzione delle clausole-tipo, elaborate da ANAC, in analogia a quanto fatto nel contratto-tipo di prestazione energetica per gli edifici pubblici³⁵.

Sul diverso tema delle concessioni di spazi ed aree pubblici per l'installazione di strutture amovibili funzionali all'attività dei pubblici esercizi, l'Autorità ha sottolineato la mancata coerenza dell'ulteriore possibilità di proroga prevista rispetto al venir meno del contesto emergenziale nel quale la disciplina derogatoria è stata adottata, ribadendo la necessità di un intervento di riordino della disciplina più complesso e strutturale, anche mediante una delega al Governo.

Analoghe considerazioni di carattere generale in materia di concorrenza sono state presentate in occasione delle osservazioni e proposte emendative trasmesse al Ministero delle Imprese e del Made in Italy ai fini della predisposizione del disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2024.

1.2.9. Le misure organizzative urgenti per le situazioni di emergenza e l'attuazione del PNRR

Nel gennaio 2025 l'Autorità è tornata ad esprimersi sulla materia delle misure organizzative di attuazione del PNRR e per fronteggiare le situazioni di particolare emergenza nell'ambito dei lavori delle Commissioni riunite V - Bilancio, Tesoro e Programmazione e VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, durante l'esame della legge di conversione di un decreto-legge del dicembre 2024³⁶.

L'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore su alcune valutazioni di portata generale relative all'istituto del Commissario straordinario ed ha formulato alcune più puntuali osservazioni e proposte emendative in relazione alle specifiche disposizioni dettate in merito alle diverse aree di intervento.

Innanzitutto, sono state espresse perplessità in merito alla scelta di dettare sotto-discipline derogatorie differenti per le tre gestioni commissariali considerate, gli interventi infrastrutturali e di riqualificazione sociale un-

³³ Si veda, in particolare, l'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante il "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", ove si stabilisce che la deliberazione di affidamento, la cui pubblicazione deve precedere di almeno sessanta giorni la stipula del contratto, contenga obbligatoriamente una motivazione "anticipata e qualificata".

³⁴ Sulla disciplina dell'*in house providing*, l'Autorità è intervenuta in diverse occasioni. In particolare, si rinvia al commento effettuato in sede di proposte al Correttivo appalti dove, oltre a ribadire la necessità della reintroduzione dell'elenco *in house*, è stata richiamata, in subordine, la possibilità di prevedere un rinvio alla Piattaforma Unica della Trasparenza come forma di pubblicità preventiva.

³⁵ Per la trattazione del tema si rinvia al paragrafo 6.2.2 della Relazione.

³⁶ Disegno di legge A.C. 2184, recante la "Conversione in legge del decreto-legge 31 dicembre 2024, n. 208, recante misure organizzative urgenti per fronteggiare situazioni di particolare emergenza, nonché per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza", approvato con legge n. 20 del 28 febbraio 2025.

zionali ai Comuni o alle aree metropolitane di Rozzano (MI), Roma Quartiere Alessandrino-Quarticcio, Napoli Quartiere Scampia-Secondigliano, Orta Nova (FG), Rosarno-San Ferdinando (RC), Catania Quartiere San Cristoforo e Palermo - Borgo Nuovo, la realizzazione di impianti di dissalazione nei comuni di Porto Empedocle, Trapani e Gela, gli interventi per il recupero della piena funzionalità tecnica della Funivia Savona - San Giuseppe Cairo.

Ad avviso dell'Autorità, la previsione di molteplici sotto-discipline derogatorie risulta disfunzionale, in quanto compromette la certezza del diritto e nuoce alla trasparenza, ostacolando il definitivo consolidamento della disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici e incidendo negativamente sulle garanzie che l'ordinamento pone a presidio della fase esecutiva.

Si è quindi ribadito quanto affermato in occasione dell'esame del disegno di legge A.C. 1937, circa l'importanza di avvalersi di un modello flessibile che lasci al Commissario la libertà di scegliere se avvalersi o meno della deroga, di circoscrivere i poteri dei Commissari straordinari, di escludere dalla deroga le norme sulla digitalizzazione dei contratti pubblici e di compensare l'attribuzione di poteri derogatori con il rafforzamento della trasparenza e dell'istituto della vigilanza collaborativa di ANAC.

1.3. GLI ALTRI CONTRIBUTI AI LAVORI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

1.3.1. L'indagine conoscitiva sulla rappresentanza di interessi

Nel mese di aprile 2024, nell'ambito dell'indagine conoscitiva in materia di rappresentanza di interessi svolta dalla Commissione I - Affari costituzionali della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati, l'Autorità ha sottolineato l'urgenza di regolamentare l'attività di *lobbying*, riconoscendola come legittimo strumento di arricchimento del processo democratico (*lobbying* lecito), ma al contempo richiamando la necessità di introdurre meccanismi per assicurare la trasparenza e la responsabilità in materia di *lobbying*, al fine di far conoscere ai cittadini quali soggetti o decisioni pubbliche siano stati influenzati, anche nell'ottica della prevenzione del rischio corruttivo.

Solo in questo modo è possibile identificare il c.d. *lobbying* illecito, inteso come fenomeno che può determinare sviamenti verso interessi occulti, disuguaglianze nei processi decisionali, fino ad arrivare alla commissione del reato di traffico di influenze illecite.

L'Autorità, pertanto, ha suggerito di assumere quale principio cardine della regolazione la piena trasparenza dell'attività lobbistica ed ha proposto l'istituzione di un registro obbligatorio per i lobbisti - da inserire in una specifica sezione della Piattaforma Unica della Trasparenza - e di un codice deontologico che stabilisca le modalità di comportamento cui devono attenersi coloro che svolgono l'attività di rappresentanza di interessi, così da consentire la riduzione delle asimmetrie informative e dei potenziali rischi corruttivi, restituendo ai cittadini piena visibilità dei processi decisionali pubblici.

1.3.2. La proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima

Sempre nell'aprile 2024, l'Autorità ha offerto il proprio ausilio alle Commissioni VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici e X - Attività produttive, commercio e turismo della Camera dei deputati, fornendo alcune osservazioni in merito alla proposta di aggiornamento del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC), presentata dal Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza energetica.

Il documento oggetto di esame pianifica linee d'azione con un elevato livello di dettaglio, da un lato, tenendo conto dello scenario internazionale e delle crisi geopolitiche in corso, che impongono un radicale ripensamento delle scelte di approvvigionamento energetico, dall'altro, collocandosi nell'ampio contesto del *Green Deal* europeo, volto all'ambizioso obiettivo del raggiungimento della neutralità climatica entro il 2050.

Considerata la rilevanza del tema in relazione alle politiche energetiche e climatiche europee e nazionali e, in particolare, all'implementazione di un modello di sviluppo sostenibile e rispettoso dell'ambiente, ANAC è intervenuta unicamente sui profili di più diretto interesse, con particolare riferimento al settore dei contratti pubblici - e, nell'ambito di esso, al *Green Procurement* -, alla riqualificazione energetica del patrimonio immobiliare della pubblica amministrazione e ad alcuni ulteriori argomenti recentemente oggetto di interventi da parte dell'Autorità, per quanto attiene, nello specifico, al mercato dell'energia e all'economia circolare.

In particolare, si è posto l'accento sull'importanza del *Green Public Procurement* (GPP) per promuovere un mercato sostenibile e inclusivo e sull'utilità delle misure di digitalizzazione delle attività di *procurement*, per garantire trasparenza e tracciabilità dei processi.

L'Autorità ha anche suggerito l'introduzione di criteri ambientali minimi (CAM) estesi a nuove categorie di forniture e l'implementazione sistematica del principio *Do Not Significant Harm* (DNSH), che impone di finanziare con risorse pubbliche i soli interventi che non arrechino un danno significativo all'ambiente.

Al fine di favorire il miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico, poi, ANAC ha sollecitato la diffusione fra le amministrazioni del proprio contratto-tipo di rendimento energetico (o *Energy Performance Contract* – EPC), nonché l'utilizzo del modello BIM non solo in fase progettuale, ma anche per la gestione e manutenzione degli immobili, ed in particolare per l'efficientamento energetico degli stessi.

1.3.3. La semplificazione edilizia e urbanistica

Nel mese di giugno 2024, l'Autorità ha fatto pervenire le proprie osservazioni alla Commissione VIII - Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, durante l'*iter* di approvazione della proposta di conversione del decreto-legge in materia di semplificazione edilizia e urbanistica (c.d. salva casa)³⁷.

ANAC, muovendo dal presupposto che il governo del territorio, cui si riconduce la disciplina dell'urbanistica e dell'edilizia, rappresenta un'area ad elevato rischio di corruzione, per le forti pressioni di interessi particolaristici che possono condizionare o addirittura precludere il perseguimento degli interessi generali, ha innanzitutto ribadito l'importanza di integrare le misure di semplificazione con adeguati strumenti di trasparenza e tracciabilità.

In questa ottica, l'Autorità ha formulato specifiche proposte per garantire tracciabilità e monitoraggio nelle procedure di sanatoria e nel rilascio di titoli abilitativi, attraverso strumenti digitali e centralizzati, come la Piattaforma Unica della Trasparenza, così da assicurare maggiore controllo delle attività.

ANAC ha, inoltre, suggerito un ampliamento dei meccanismi di pubblicità e standardizzazione delle informazioni relative agli atti di governo del territorio, evidenziando l'utilità di un approccio digitale per ridurre gli oneri burocratici e incrementare l'efficienza.

1.3.4. L'attuazione degli obblighi derivanti da atti dell'Unione europea

Nel mese di settembre 2024, l'Autorità ha fatto pervenire un contributo alle Commissioni riunite II - Giustizia e VI - Finanze della Camera dei deputati, dinanzi alle quali si stava discutendo l'approvazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge con il quale si è inteso adeguare l'ordinamento interno agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle procedure di infrazione (c.d. salva infrazioni)³⁸.

Il disegno di legge esaminato trattava materie molto eterogenee, la maggior parte delle quali non di competenza di ANAC, la quale tuttavia, nel ribadire l'urgenza di adeguare il quadro normativo italiano alle disposizioni comunitarie per evitare ulteriori sanzioni e garantire la concorrenza nel mercato, ha svolto alcune considerazioni di carattere generale sui temi indirettamente connessi alle sue funzioni e oggetto di precedenti interventi, quali le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive (procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia n. 2020/4118) e la questione del mancato rispetto dei termini di pagamento dei debiti commerciali (procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia n. 2021/4037).

In materia di concessioni demaniali, marittime, lacuali e fluviali, l'Autorità ha espresso perplessità rispetto alla possibilità di ulteriori proroghe automatiche delle concessioni già esistenti, ritenendole in contrasto con i vincoli comunitari e con il divieto di rinnovo automatico sancito dalla direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein o direttiva Servizi). ANAC, pertanto, ha richiesto l'introduzione di norme chiare, orientate alla trasparenza e alla selettività delle procedure di affidamento.

³⁷ Atto Camera n. 1896, recante la proposta di "Conversione in legge del decreto-legge 29 maggio 2024, n. 69, recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione edilizia e urbanistica", approvato con la legge n. 105 del 24 luglio 2024.

³⁸ Atto Camera n. 2038, recante la proposta di "Conversione in legge del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano", approvato con la legge n. 166 del 14 novembre 2024.

Allo stesso tempo, con riguardo ai ritardi nei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni, l'Autorità ha evidenziato come essi costituiscano un fattore di distorsione del mercato dei contratti pubblici, dal momento che scoraggiano la partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento di lavori, servizi e forniture delle imprese di dimensioni minori e più esposte a problemi di liquidità.

Conseguentemente si è sollecitata l'introduzione di misure volte a rafforzare e uniformare gli strumenti per la verifica dei tempi di pagamento della pubblica amministrazione e per semplificare e centralizzare gli obblighi di pubblicazione e trasparenza attraverso piattaforme digitali unificate, al fine di migliorare l'efficienza e la partecipazione delle imprese.

1.4. IL DIALOGO TRA GOVERNO E PARLAMENTO E LA COLLABORAZIONE CON I MINISTRI

1.4.1. Le iniziative del Ministero dell'Interno per favorire la prevenzione di condotte illecite

Nel mese di maggio 2024 l'Autorità ha fornito al Ministero dell'Interno alcuni elementi informativi e documentali ritenuti utili nell'ambito di un'interrogazione a risposta immediata presentata in Commissione I - Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati³⁹.

Oggetto dell'interrogazione era la possibilità di favorire e sostenere, sotto il profilo normativo e amministrativo, strumenti con finalità di prevenzione di condotte illecite, come i patti di legalità e modelli di controllo preventivo e di vigilanza, con l'obiettivo di promuovere pratiche e condotte virtuose e codici di autoregolamentazione che consentano il recupero della fiducia nella politica da parte dei cittadini e la loro più ampia partecipazione ai processi decisionali.

Tra le diverse criticità evidenziate nell'interrogazione, l'Autorità ha confermato i dati della Procura europea sui danni finanziari al bilancio dell'Unione europea stimati a seguito di frodi e malversazioni, rappresentando tuttavia che il primato dell'Italia in questo settore potrebbe essere anche conseguente alla considerevole entità dei fondi richiesti e gestiti nell'ambito del PNRR e all'efficacia dell'azione di individuazione e contrasto delle irregolarità.

Altro aspetto esaminato è stato quello dell'incidenza degli affidamenti diretti rispetto al totale degli appalti registrata nell'anno 2023, in relazione al quale si è comunque precisato che il dato tiene conto anche delle acquisizioni di valore inferiore alla soglia di 40.000 euro, ove è fisiologico ricorrere più frequentemente all'affidamento in via diretta, e che deve essere messo in relazione all'innalzamento delle soglie previsto dall'articolo 50 del d.lgs. n. 36/2023.

Con specifico riferimento a questo ultimo aspetto, l'Autorità non ha mancato di osservare che, sebbene la richiamata norma sembri configurare il ricorso all'affidamento diretto per l'acquisizione di forniture e servizi di valore inferiore a 140.000 euro in termini di obbligo, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la circolare n. 298 del 20 novembre 2023, raccogliendo anche i suggerimenti di ANAC, ha fornito chiarimenti interpretativi per estendere la possibilità di ricorso, anche per tali acquisizioni, alle procedure aperte e ristrette, nel solco dei principi e delle regole della normativa euro-unitaria.

Come più volte osservato, sarebbe opportuno che tale orientamento trovasse anche un riconoscimento normativo, in modo da evitare margini di incertezza e contenziosi, e si potrebbero immaginare ulteriori interventi in senso pro-concorrenziale ed a favore di una maggiore trasparenza negli affidamenti di servizi e forniture superiori a 40.000 euro.

Altra criticità rappresentata è stata quella relativa ai casi di corruzione e intrecci affaristici tra mondo politico, istituzionale e imprenditoriale e criminalità organizzata verificatisi nell'ultimo periodo, in merito alla quale l'Autorità ha rammentato come gli strumenti di prevenzione della corruzione e l'esercizio delle funzioni di vigilanza, anche collaborativa, possano contribuire a far emergere profili critici ulteriori rispetto a quelli oggetto delle inchieste giudiziarie ma ad essi connessi.

Quanto all'esigenza di un rafforzamento dei presidi di legalità e degli strumenti di trasparenza e di prevenzione della corruzione, l'Autorità ha rammentato che il Parlamento si è espresso in maniera favorevole sulla sezione

³⁹ Atto Camera, Interrogazione a risposta immediata in commissione 5-02412 presentata in data 22 maggio 2024.

relativa alla prevenzione della proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione COM (2023) 234 del 3 maggio 2023⁴⁰, in gran parte ispirata al modello del nostro Paese.

Oltre a questo, l'Autorità ha ribadito l'esigenza di un ulteriore rafforzamento di alcune delle sue funzioni, come gli strumenti di tutela dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), la previsione di poteri conformativi nei confronti delle pubbliche amministrazioni che non rispettino la normativa e dei soggetti pubblici che non si adeguino alle prescrizioni di ANAC in materia di conflitti di interessi; oltre alla piena attuazione dell'istituto della Piattaforma Unica della Trasparenza, di cui si è già parlato ampiamente, e alla diffusione dell'utilizzo di strumenti digitali.

Ulteriori contributi alla democratizzazione del processo decisionale potrebbero essere costituiti dall'auspicata disciplina del rapporto tra decisore pubblico e portatori di interessi particolari (vedi *supra* al paragrafo 1.3.1) e dalla nuova disciplina in materia di conflitto di interessi che risulta all'esame parlamentare.

L'Autorità ha, quindi, rammentato il suo contributo nell'assicurare il rispetto della legalità in ogni ambito dell'azione amministrativa, anche attraverso la condivisione di modelli virtuosi e buone pratiche che possano costituire validi parametri di riferimento per dirigenti e funzionari nel loro agire quotidiano, con particolare riferimento agli strumenti di supporto quali vigilanza collaborativa, attività regolatoria e di indirizzo (Piano Nazionale Anticorruzione - PNA, elaborazione di bandi-tipo e contratti-tipo, predisposizione di *check-list* di auto-controllo, rilascio di pareri in sede sia precontenziosa che consultiva, individuazione dei prezzi di riferimento).

Nell'occasione, visti gli specifici rilievi svolti nell'interrogazione, ANAC è tornata sull'abolizione del reato di abuso d'ufficio e sull'affievolimento del reato di traffico di influenze illecite, ribadendo le proprie perplessità, per la cui trattazione più diffusa si rinvia al paragrafo 1.2.4.

1.4.2. Il tavolo tecnico del Dipartimento della funzione pubblica per la revisione della disciplina in materia di trasparenza amministrativa

L'anno 2024 ha visto la ripresa delle attività finalizzate ad una riforma della disciplina in materia di trasparenza amministrativa oggi contenuta nel d.lgs. n. 33/2013⁴¹ che faccia propria la partecipata esigenza di semplificare gli oneri di pubblicazione posti a carico delle amministrazioni pubbliche.

Nel mese di settembre sono stati avviati presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri i lavori di un tavolo di confronto per realizzare tale revisione normativa, al quale l'Autorità è stata chiamata a partecipare, unitamente alla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, all'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e all'Unione Province d'Italia (UPI).

ANAC, che ha fatto già pervenire al tavolo alcune osservazioni relative a criticità e a questioni di carattere interpretativo rilevate nell'ambito della propria attività istituzionale in materia di trasparenza, ha avuto modo di rappresentare come la semplificazione perseguita non possa essere assicurata unicamente con una riduzione degli obblighi di trasparenza, ma soprattutto attraverso forme di digitalizzazione dei sistemi di trasmissione dei dati e la definitiva e completa regolazione della Piattaforma Unica della Trasparenza.

Nella Piattaforma potranno infatti confluire, attraverso modalità di trasmissione automatizzate e semplificate e il coordinamento della stessa con le banche dati già esistenti, tutti i dati oggetto di obbligo di pubblicazione, assicurando così l'adempimento degli obblighi di pubblicazione attraverso la piena attuazione del principio di unicità dell'invio (*once only*) e l'accesso dei cittadini ad informazioni rielaborate attraverso indicatori che le rendano più intellegibili.

Il progetto perseguito dall'Autorità concepisce, infatti, la Piattaforma come la cornice entro la quale ripensare e riscrivere la disciplina della trasparenza, intesa non più come una trasparenza meramente riempitiva/com-

⁴⁰ "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM (2023) 234 definitivo)". L'atto con il quale il Parlamento europeo si è espresso sulla direttiva in esame è la Relazione A9-0048/2024 del 21 febbraio 2024. Successivamente, nella sessione del 14 giugno 2024, il Consiglio "Giustizia e affari interni" del Consiglio europeo ha definito anche un orientamento generale, contenente modifiche al testo della direttiva.

⁴¹ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

pilativa, ma come una trasparenza intelligente, idonea a creare valore pubblico e a riavvicinare i cittadini alle istituzioni attraverso la loro partecipazione consapevole all'azione amministrativa.

1.4.3. Il tavolo tecnico del Ministero della Salute per l'istituzione del registro pubblico telematico Sanità trasparente

L'articolo 5 della legge n. 62/2022⁴² ha disposto l'istituzione del registro pubblico telematico *Sanità trasparente*, un sistema per la trasparenza delle relazioni economiche tra imprese produttrici di beni/servizi utilizzati in ambito sanitario (da una parte) e organizzazioni sanitarie e/o soggetti che operano nel settore della salute (dall'altra) e di tutti i trasferimenti di denaro o altre utilità, anche prive di rilevanza economica, che un'impresa produttrice rende a favore di un soggetto che opera in tale settore (c.d. *Sunshine act*).

Si tratta di un registro al quale le società del settore, come sopra individuate, hanno l'obbligo di comunicare i dati e gli atti relativi alle suddette operazioni e liberamente accessibile per la consultazione dalla collettività, provvisto di funzioni che permettono la ricerca e l'estrazione di quanto di interesse.

Il richiamato testo normativo ha affidato ad un decreto del Ministero della Salute, "sentiti l'Agenzia per l'Italia digitale, l'Autorità nazionale anticorruzione e il Garante per la protezione dei dati personali" (articolo 5, comma 7), non solo l'istituzione del suddetto registro, ma anche la determinazione della struttura e delle caratteristiche tecniche, dei requisiti e delle modalità per la trasmissione delle comunicazioni e l'inserimento dei dati stabiliti.

In vista della necessità di dare attuazione a queste previsioni normative, le amministrazioni coinvolte hanno istituito, nel settembre 2022, un apposito gruppo di lavoro, cui hanno preso parte, oltre ad ANAC, rappresentanti del Ministero della Salute, dell'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), del Garante per la protezione dei dati personali e dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID).

Il gruppo di lavoro ha prodotto due documenti, lo schema di decreto istitutivo del registro e un disciplinare tecnico, sottoposti entrambi a consultazione pubblica dal 17 agosto al 17 settembre 2023 per raccogliere osservazioni e commenti da parte della società civile e degli operatori del settore.

All'esito della consultazione, i due documenti sono stati rivisti ed integrati dal gruppo di lavoro e, nel dicembre 2024, l'Autorità ha rilasciato un parere formale, come previsto dall'articolo 5, comma 7, della legge n. 62/2022.

1.5. GLI ATTI DI SEGNALEZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

Come la precedente annualità, anche il 2024 ha registrato una diminuzione del numero complessivo degli atti di segnalazione dell'Autorità al Governo e al Parlamento.

Il dato deve essere letto in relazione alla partecipazione di ANAC ai diversi tavoli di confronto aperti sulle materie dei contratti pubblici e della trasparenza.

Come abbiamo già visto, l'Autorità ha preso parte attivamente al dibattito parlamentare aperto sulle modifiche al d.lgs. n. 36/2023 e allo schema di decreto correttivo che è stato approvato sul finire del 2024, ma ha anche indirizzato molte delle istanze connesse alle criticità evidenziate nella prima applicazione della nuova disciplina alla Cabina di regia per il Codice dei contratti pubblici e agli altri tavoli interistituzionali aperti, come meglio si vedrà nel successivo capitolo 6.

Anche in materia di trasparenza ANAC ha preferito convogliare le richieste di intervento normativo atte a correggere i problemi interpretativi delle vigenti disposizioni nel quadro del disegno riformatore dell'intera disciplina avviato con l'istituzione del tavolo del Dipartimento della Funzione Pubblica, di cui si è parlato nel precedente paragrafo 1.4.2, certa che ogni modifica normativa in materia non possa prescindere dalla revisione del sistema in un'ottica di semplificazione e armonizzazione complessiva.

Oltre a questa attività di confronto e scambio istituzionale di esperienze finalizzata all'individuazione di soluzioni partecipate, nell'esercizio dei poteri di vigilanza di cui all'articolo 1, comma 2, lettera f), della legge n.

⁴² Legge 31 maggio 2022, n. 62, "Disposizioni in materia di trasparenza dei rapporti tra le imprese produttrici, i soggetti che operano nel settore della salute e le organizzazioni sanitarie".

190/2012⁴³ e dello specifico potere di segnalazione di cui all'articolo 222, comma 3, lettera d), del d.lgs. n. 36/2023, sono stati tuttavia approvati anche specifici atti di segnalazione a Governo e Parlamento che vengono di seguito illustrati.

1.5.1. La conferibilità di incarichi a presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico

Con l'atto di segnalazione del 10 luglio 2024⁴⁴, l'Autorità ha proposto la modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013⁴⁵, relativamente alla rilevanza, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, al fine di renderla conforme alla *ratio decidendi* della sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 4 giugno 2024⁴⁶, che ha dichiarato la parziale incostituzionalità di tale norma⁴⁷.

L'ipotesi di inconferibilità sottoposta al vaglio di costituzionalità è quella contenuta nella lettera d) del comma 2 della disposizione in esame, relativa alla impossibilità di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato - che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra Comuni avente la medesima popolazione - in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (Provincia, Comune o loro forme associative in ambito regionale), nella stessa Regione dell'amministrazione locale che conferisce l'incarico.

Con la citata pronuncia la Corte costituzionale ha quindi dichiarato l'incostituzionalità degli articoli 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013 - limitatamente alla fattispecie in esame - in quanto il divieto ivi contenuto si pone in contrasto con le previsioni della legge di delega (legge n. 190/2012) e, quindi, con l'articolo 76 della Costituzione, che non consente al Governo, nell'esercizio della delega conferitagli dal Parlamento, di introdurre ipotesi limitative che non siano state previste dal legislatore delegante.

In particolare, nel caso di specie, la legge delega circoscrive l'inconferibilità degli incarichi amministrativi di vertice solo alle ipotesi di provenienza politica del nominato, cioè solo ai casi in cui costui abbia svolto, nell'anno precedente, incarichi di natura politica, mentre non la estende anche agli incarichi di amministratore di enti di diritto privato sottoposti a controllo pubblico, di natura non politica.

Alla luce di tali argomentazioni, l'Autorità ha proposto la modifica dell'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, volta a garantire coerenza costituzionale, suggerendone una rilettura nel senso di escludere l'inconferibilità per gli incarichi di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico, in quanto incarichi di natura diversa da quella politico-elettiva.

Infatti, sulla base dell'interpretazione effettuata dalla Corte costituzionale, nel caso delle cariche di presidenti e amministratori di enti di diritto privato in controllo pubblico non si rileva la titolarità di funzioni di indirizzo politico, ma piuttosto di funzioni di indirizzo politico-amministrativo e di indirizzo politico "aziendale", ma sempre in attuazione dell'indirizzo politico ricevuto. Con la conseguenza che tale provenienza non pregiudica necessariamente l'imparzialità nell'esercizio dell'incarico amministrativo.

Si segnala che, più recentemente, l'articolo 21, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge n. 202/2024⁴⁸, come modificato dalla legge di conversione, ha abrogato integralmente la previsione di cui all'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013.

⁴³ Legge 6 novembre 2012, n. 190, "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

⁴⁴ Atto di segnalazione n. 2 del 10 luglio 2024, *In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "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 n. 190 del 2012"*, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024, approvato con delibera ANAC n. 354 del 10 luglio 2024.

⁴⁵ 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".

⁴⁶ Corte costituzionale 4 giugno 2024, n. 98, in Gazzetta Ufficiale 1ª Serie speciale 5 giugno 2024, n. 23.

⁴⁷ Per gli effetti della parziale dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 7, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 39/2013, si rinvia alla trattazione contenuta nel paragrafo 4.6.1.3 del capitolo 4 della Relazione.

⁴⁸ Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, "Disposizioni urgenti in materia di termini normativi", convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15.

Dal momento che la modifica normativa non risolve le criticità applicative già evidenziate, ANAC ha rinnovato il proprio orientamento e ha chiesto un nuovo intervento del legislatore con l'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 26 marzo 2025⁴⁹, finalizzato al definitivo allineamento della disciplina vigente al deliberato costituzionale.

1.5.2. La revisione delle procedure riguardanti gli interventi di mitigazione dei dissesti

Con il successivo atto di segnalazione del 20 novembre 2024⁵⁰, invece, l'Autorità ha rilevato talune criticità concernenti l'*iter* autorizzativo e di monitoraggio degli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico.

Tale segnalazione si basa sui risultati emersi dall'indagine conoscitiva sul tema del dissesto, avviata da ANAC lo scorso anno, che ha permesso di valutare lo stato delle maggiori opere di difesa del suolo realizzate e da realizzare sul territorio nazionale, con lo scopo di supportare la facilitazione degli interventi a cura dei Commissari straordinari per il dissesto, affiancando gli enti nella risoluzione delle procedure complesse e per un'accelerazione dei lavori.

Sulla base di tali risultanze, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di intervenire in modo sistematico per razionalizzare la complessa materia delle procedure vigenti per il finanziamento, la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici.

Nel dettaglio, è stata rilevata la necessità di una revisione sistemica delle procedure attualmente vigenti per il finanziamento, la realizzazione ed il monitoraggio degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti che preveda: 1) l'eliminazione delle piccole manutenzioni ordinarie dalle procedure di valutazione degli interventi finalizzate all'erogazione dei finanziamenti; 2) un coordinamento da parte del Commissario straordinario in materia di progettazione degli interventi di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici proposti dagli enti territoriali; 3) un rafforzamento e un'adeguata strutturazione delle Autorità di bacino; 4) un monitoraggio unitario degli interventi sulle opere di contrasto e mitigazione dei dissesti idrogeologici, dal momento che, nell'attuale sistema, i Commissari sono chiamati ad alimentare numerosi e diversi *database*, con impegno di tempo e risorse.

In riferimento a tale ultimo aspetto, al fine di ottenere una semplificazione procedurale che consenta sia di snellire l'attività dei Commissari, sia di realizzare un efficiente sistema di conoscibilità e monitoraggio di tutti i dati, ANAC ha proposto di mantenere in essere soltanto la banca dati ReNDiS e la BDNCP, implementandole in modo da evitare ripetizioni nell'inserimento delle informazioni e garantendone l'interoperabilità.

Per tale ragione, ANAC ha formulato osservazioni anche in merito alla proposta di legge di conversione del decreto-legge n. 153/2024⁵¹ contenente, tra le altre, le disposizioni urgenti per la tutela ambientale e di attuazione degli interventi in materia di dissesto idrogeologico, proponendo un emendamento volto a garantire l'interoperabilità tra la banca dati ReNDiS e la BDNCP, nel rispetto del principio dell'unicità dell'invio del dato.

1.5.3. Gli obblighi di pubblicazione degli incarichi di collaborazione e consulenza e relativi poteri sanzionatori

Con il primo atto di segnalazione al Governo e al Parlamento dell'anno 2025⁵², l'Autorità ha invece trattato talune criticità concernenti la materia delle sanzioni per la violazione degli obblighi di trasparenza, proponendo di ricomprendere nell'alveo delle fattispecie di mancata pubblicazione sanzionabili da ANAC ai sensi dell'articolo 47, del d.lgs. n. 33/2013, le fattispecie di cui agli articoli 15, comma 3 e 15-bis, comma 2, del decreto stesso.

⁴⁹ Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 26 marzo 2025, adottato con delibera ANAC n. 132 del 26 marzo 2025.

⁵⁰ Atto di segnalazione n. 3 del 20 novembre 2024, *Criticità in merito all'iter autorizzativo e di monitoraggio degli interventi finalizzati alla prevenzione e mitigazione del dissesto idrogeologico: proposta di riordino della materia e di emendamenti agli articoli 8 e 9 del decreto legge 17 ottobre 2024, n. 153* "Disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico" (A.S. 1272), approvato con delibera ANAC n. 539 del 20 novembre 2024.

⁵¹ Atto Senato n. 1272, recante la proposta di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 ottobre 2024, n. 153, recante disposizioni urgenti per la tutela ambientale del Paese, la razionalizzazione dei procedimenti di valutazione e autorizzazione ambientale, la promozione dell'economia circolare, l'attuazione di interventi in materia di bonifiche di siti contaminati e dissesto idrogeologico", convertito con la legge n. 191 del 13 dicembre 2024, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 16 dicembre 2024.

⁵² Atto di segnalazione n. 1 del 14 gennaio 2025, *Concernente la proposta di modifica normativa dell'art. 47 del decreto legislativo n. 33 del 2013 con attribuzione all'Autorità del potere sanzionatorio di cui agli artt. 15, comma 3 e art. 15-bis comma 2 del medesimo decreto*, approvato con delibera ANAC n. 16 del 14 gennaio 2025.

La prima di esse è inserita nell'articolo 15, del d.lgs. n. 33/2013, dedicato agli obblighi di pubblicazione posti in capo alle pubbliche amministrazioni con riguardo agli incarichi di collaborazione e consulenza conferiti, il cui comma 3 stabilisce una sanzione – irrogabile all'esito del procedimento disciplinare – nei confronti del dirigente che abbia disposto il pagamento in assenza della necessaria pubblicazione dei dati previsti per i consulenti e collaboratori, la cui entità è commisurata all'importo del compenso percepito dal soggetto che ha ricevuto l'incarico di collaborazione o consulenza.

Analoga sanzione è prevista dal successivo articolo 15-*bis*, che disciplina gli obblighi di pubblicazione relativi agli incarichi conferiti nelle società controllate imponendo alle società in regime di amministrazione straordinaria – con esclusione delle società quotate e delle loro controllate – la pubblicazione, entro trenta giorni dal conferimento, degli incarichi di collaborazione, di consulenza o di natura professionale, ivi inclusi quelli arbitrali. In caso di omessa o parziale pubblicazione, il soggetto responsabile della pubblicazione e il soggetto che ha effettuato il pagamento del compenso sono soggetti ad una sanzione pari alla somma corrisposta (comma 2).

ANAC ha finora ritenuto che le sanzioni in questione fossero da qualificarsi come sanzioni disciplinari, in quanto irrogate all'esito di un procedimento disciplinare che fa capo alla singola amministrazione/ente (cfr. delibera ANAC n. 670 del 17 luglio 2019); ciò anche in considerazione del fatto che in via generale, secondo quanto stabilito dall'articolo 45, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013, il mancato rispetto degli obblighi di pubblicazione costituisce illecito disciplinare.

Tuttavia, si è rilevato che le amministrazioni/enti difficilmente avviano procedimenti disciplinari al proprio interno nei confronti dei responsabili della mancata pubblicazione e/o dei responsabili della liquidazione dei compensi, con ciò rendendo spesso inattuata queste previsioni normative.

La debole efficacia delle citate disposizioni e l'impossibilità – nemmeno con un'applicazione "analogico-estensiva" dell'articolo 47, del d.lgs. n. 33/2013, stante il principio di stretta legalità delle sanzioni amministrative – di sanare la lacuna normativa relativa all'individuazione del soggetto deputato all'irrogazione delle sanzioni connesse alla pubblicazione dei dati su questi incarichi, potrebbe essere risolta mediante l'affermazione espressa – da inserire nel citato articolo 47 – del potere sanzionatorio di ANAC in relazione a queste specifiche violazioni.

Ciò consentirebbe all'Autorità di avviare procedimenti autonomi rispetto a quelli disciplinari interni e sanzionare direttamente i dirigenti o responsabili per i mancati adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza.

1.6. I CONTRIBUTI AGLI ORGANI LEGISLATIVI DI REGIONI ED ENTI LOCALI

1.6.1. Il contributo alla Commissione antimafia del Consiglio comunale di Milano

Nell'anno 2024, l'Autorità è tornata a mettere le sue competenze a disposizione della Commissione consiliare antimafia del Comune di Milano, che ne ha richiesto la collaborazione nell'ambito delle attività ordinarie di prevenzione della corruzione e di contrasto dei fenomeni illeciti, nella convinzione che un approccio preventivo consenta un più efficace perseguimento degli obiettivi di legalità e la più completa realizzazione di un modello di sviluppo economico sano ed effettivamente rivolto al benessere collettivo.

L'Autorità quindi, dopo alcuni riferimenti a specifiche istruttorie svolte nel 2023 nell'ambito del territorio lombardo (indagine conoscitiva sul tema della esternalizzazione dei servizi sanitari c.d. medici "a gettone", vigilanza nella fase esecutiva dei contratti di servizi e forniture, collaborazione l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) della Regione Lombardia), ha illustrato alcune delle novità normative introdotte con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici e ritenute rilevanti nell'ambito della specifica trattazione.

Sono stati inoltre descritti i principali strumenti e le più significative azioni poste in essere per assicurare un'efficace difesa del sistema di affidamento degli appalti dalle infiltrazioni criminali e dai condizionamenti mafiosi, nell'ambito del nuovo assetto normativo (qualificazione delle stazioni appaltanti, digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, attività di indirizzo e regolatoria mediante l'aggiornamento del PNA, l'istituto del *whistleblowing*); oltre i presidi di trasparenza e le forme di collaborazione che consentono di intercettare tempestivamente le situazioni a rischio di infiltrazione o collusione al fine di evitare che il contagio mafioso si espanda e comprometta anche parti sane e vitali del tessuto economico e imprenditoriale.

1.6.2. Il contributo alla Commissione Prevenzione e contrasto delle mafie e della corruzione, promozione della cultura della legalità del Comune di Piacenza

Un contributo analogo nei contenuti generali è stato offerto anche alla Commissione consiliare permanente n. 5 *“Prevenzione e contrasto delle mafie e della corruzione, promozione della cultura della legalità”* del Comune di Piacenza che, sempre lo scorso anno, ha richiesto il supporto di ANAC nell’individuazione delle misure di contrasto delle condotte illecite e criminali e nella promozione di specifiche iniziative finalizzate a valorizzare la cultura della legalità tanto all’interno dell’ente quanto nella comunità cittadina, anche attraverso forme di educazione alla “cittadinanza responsabile”.

Alla trattazione generale dei temi descritti nel paragrafo precedente e di altre misure generali già portate all’attenzione della Commissione consiliare antimafia di Milano negli anni precedenti, quali le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese di cui all’articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 e l’elaborazione di indicatori scientifici di rischio di corruzione 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*, è quindi seguita un’analisi più specifica del mercato dei contratti pubblici nella Regione Emilia-Romagna e nel Comune di Piacenza, che ha confermato, tra gli altri, il dato del frequente ricorso all’affidamento diretto, che raccomanda una rigorosa applicazione delle misure di prevenzione della corruzione, anche al fine di ridurre il rischio di infiltrazioni criminali e di fenomeni di cattiva gestione e di malfunzionamento dell’apparato amministrativo che, pur senza concretizzare comportamenti illeciti, sono comunque in grado di arrecare un pregiudizio alla qualità dei servizi erogati ai cittadini e alla tutela dei lavoratori coinvolti nell’esecuzione degli appalti e dei subappalti.

1.7. I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE CON ISTITUZIONI ED ALTRI ENTI

Nel corso del 2024 l’Autorità, in coerenza con la missione istituzionale di potenziamento dei servizi agli *stakeholders* e rafforzamento della trasparenza e dell’integrità amministrativa, ha sottoscritto numerosi protocolli d’intesa, consolidando e ampliando le politiche di collaborazione con Ministeri, istituzioni, organizzazioni *no profit*, Università ed enti di ricerca.

Oggetto principale di queste collaborazioni è stata la co-progettazione di percorsi di alta formazione, attività di ricerca, conferenze e dibattiti pubblici nei settori di competenza dell’Autorità, con un particolare impegno nella cooperazione con le istituzioni universitarie. A tal fine, l’Autorità ha concesso patrocinii gratuiti per corsi, convegni e conferenze su tematiche di rilevante interesse, offrendo un supporto diretto alla diffusione della cultura della legalità.

Altro obiettivo perseguito nell’ambito di questa attività è stato quello del rafforzamento delle collaborazioni nel campo della prevenzione della corruzione nei contratti pubblici e della trasparenza, con particolare attenzione alla digitalizzazione delle procedure, alla BDNCP e all’attuazione del PNRR.

Tra le principali iniziative, si segnala la sottoscrizione di un protocollo con il Ministero dell’Economia e delle Finanze, volto a garantire la regolarità e l’efficienza delle procedure di affidamento nei contratti pubblici. A questo si è aggiunto un accordo con l’Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE)⁵³ per migliorare l’utilizzo dei dati nella BDNCP, monitorando eventuali anomalie e promuovendo la trasparenza.

Con il rinnovo del protocollo d’intesa finalizzato alla cooperazione sui controlli relativi alla contrattualistica pubblica, alla verifica delle normative anticorruzione e alla trasparenza, è proseguita la proficua collaborazione di ANAC con la Guardia di Finanza. Inoltre, è stato stipulato un protocollo con l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), che rinnova e integra il precedente protocollo del 2014, con l’obiettivo di incrementare l’efficienza e l’efficacia complessiva delle misure di prevenzione e contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione e nei servizi pubblici locali, attraverso modelli utili per l’identificazione di casi di sospetta collusione tra imprese e lo scambio di informazioni in relazione alla gestione di rispettiva competenza di *rating* di legalità, *whistleblowing* e digitalizzazione.

⁵³ L’Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), è l’associazione di categoria che, dal maggio 1946, rappresenta a livello nazionale gli imprenditori privati di ogni dimensione e forma giuridica, operanti nei settori delle opere pubbliche, dell’edilizia abitativa, commerciale, direzionale e industriale. La rappresentanza associativa è estesa alle imprese edili svolgenti lavorazioni specialistiche quali fondazioni e impianti.

L'Autorità si è, inoltre, impegnata nella prevenzione della corruzione a livello locale, con protocolli siglati con il Ministero dell'Interno, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e ANCI, per rafforzare i presidi anticorruzione e supportare i Comuni nella redazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), con particolare attenzione alla digitalizzazione e alla gestione dei piani di prevenzione. Analoghe collaborazioni sono state intraprese con le Regioni Veneto e Marche, per garantire trasparenza nei processi di appalto e rendicontazione, con specifico riferimento ai fondi del PNRR.

L'Autorità ha anche sottoscritto accordi con diverse Procure della Repubblica, promuovendo lo scambio di dati e informazioni su indagini e procedimenti e rafforzando il coordinamento tra le diverse istituzioni coinvolte nella lotta alla corruzione.

Sono anche da menzionare una serie di collaborazioni con università e istituzioni accademiche, per sviluppare percorsi di alta formazione e per supportare l'analisi dei dati e delle informazioni relative agli appalti pubblici e alla prevenzione della corruzione.

Tra le iniziative più significative, si segnala l'accordo con l'Università degli Studi di Padova per l'efficientamento del mercato pubblico e la sperimentazione di processi virtuosi in linea con il nuovo Codice dei contratti pubblici. Con l'Università degli Studi di Roma Tor Vergata è stato stipulato un protocollo per la diffusione dei dati e la promozione della legalità, tramite attività di comunicazione mirata, nonché l'aggiornamento degli indicatori di rischio corruttivo per il periodo 2020-2023.

L'Autorità ha anche proseguito le sue attività di sensibilizzazione nelle scuole, in collaborazione con la Fondazione Vittorio Occorsio⁵⁴ e altre istituzioni, con l'obiettivo di educare le giovani generazioni alla corresponsabilità nella lotta alla corruzione. Particolare attenzione è stata dedicata alla sensibilizzazione nelle aree più disagiate del Paese, in collaborazione con il Ministero della Giustizia, il Ministero dell'Istruzione e del Merito, il Ministero dell'Università e della Ricerca, il Consiglio Superiore della Magistratura, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, l'Arma dei Carabinieri, la Fondazione Severino ETS⁵⁵ e la Libera Università Internazionale degli Studi Sociali Guido Carli (LUISS).

Infine, tra le collaborazioni avviate nel corso dell'anno 2024, merita una menzione particolare l'accordo quadro con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) per la realizzazione di programmi formativi specifici sulla prevenzione della corruzione, la trasparenza e i contratti pubblici, finalizzati ad ampliare le competenze del personale interno, degli operatori pubblici, nonché a programmare percorsi formativi dedicati agli Enti del Terzo settore (ETS) convenzionati e iscritti nell'elenco tenuto da ANAC, ai sensi del d.lgs. n. 24/2023⁵⁶.

A queste iniziative si è aggiunta anche la consolidata collaborazione con *Transparency International Italia* per la promozione della trasparenza e della lotta alla corruzione, con particolare riferimento al settore sanitario e alla tutela dei *whistleblowers*.

Attraverso queste collaborazioni, l'Autorità dimostra un costante impegno nella promozione della legalità, nella trasparenza e nell'efficienza amministrativa, mirando a rendere il sistema pubblico più integrato, innovativo e capace di rispondere alle sfide contemporanee.

⁵⁴ La Fondazione Vittorio Occorsio, nata nel ricordo del magistrato vittima di un attentato terroristico di matrice neo-fascista avvenuto a Roma il 10 luglio 1976, mira a favorire la partecipazione responsabile dei giovani alla vita pubblica e sociale, promuovendo l'esercizio della cittadinanza attiva quale fondamento di una convivenza civile basata sui valori della Costituzione, della memoria, della responsabilità e della solidarietà, anche attraverso l'organizzazione di iniziative interdisciplinari di tipo scientifico (convegni, congressi, seminari, etc.) e scientifico-divulgativo (corsi scolastici, presentazioni, eventi, manifestazioni, mostre, etc.), tramite ogni mezzo di comunicazione, per custodire e tramandare la memoria delle vittime del dovere, nonché per la diffusione dei risultati della propria attività.

⁵⁵ La Fondazione Severino è un ente del Terzo settore che si occupa di sostegno e supporto ai soggetti svantaggiati e della formazione di persone detenute ed ex detenute.

⁵⁶ 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".

1.8. LE INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Nel corso dell'anno 2024, la principale iniziativa intrapresa dall'Autorità nell'ambito della promozione della cultura della legalità ha riguardato la X edizione della giornata dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) dal titolo *"Pubblichiamoli bene! Prassi virtuose e accessibilità dei dati per migliorare la trasparenza"*, evento che si è svolto in presenza, ma al quale è stata assicurata la partecipazione anche attraverso la possibilità di collegarsi da remoto.

Il tema principale affrontato nel corso del dibattito è stato quello della trasparenza, declinata nella semplificazione degli obblighi di pubblicazione, con riguardo alla fruibilità dei dati ed alla loro rilevanza per il settore dei contratti pubblici.

La giornata si è aperta con una prima riflessione sul ruolo – divenuto di grande attualità – svolto dalla trasparenza e sulle sue ricadute in termini di efficacia e correttezza dell'azione amministrativa e sulle possibili strade da percorrere per avviare un percorso condiviso di semplificazione e standardizzazione degli obblighi di pubblicazione a carico degli enti, nonché per garantire una maggiore accessibilità e leggibilità dei dati pubblici in un'ottica di *accountability*.

I Consiglieri dell'Autorità hanno preso parte alla giornata moderando gli interventi nelle tre tavole rotonde, dedicate in questa edizione a tre diverse declinazioni del tema trasparenza: *"Trasparenza e governance: Rpct e Oiv"*, *"Trasparenza e contratti pubblici: digitalizzazione e accessibilità dei dati"*, *"Trasparenza e valore pubblico: strumenti e buone pratiche"*.

Sempre sul piano della promozione della cultura della legalità, meritano di essere ricordate le numerose iniziative dei vari enti (università, centri studi, organizzazioni del Terzo settore, etc.) che hanno beneficiato del patrocinio dell'Autorità. Tra queste giova menzionare:

- la *"Giornata della Trasparenza per il 2024; per una Pubblica Amministrazione aperta, accessibile e responsabile"*, organizzata dal Comune di Andria il 12 dicembre 2024, durante la quale è stato approfondito il difficile equilibrio esistente tra trasparenza e diritto alla riservatezza, con l'obiettivo di favorire e migliorare il dialogo tra pubbliche amministrazioni e cittadini;
- il convegno *"Contratti pubblici e intelligenza artificiale"*, tenutosi a Catania il 29 novembre 2024, organizzato dall'Università degli Studi di Catania; all'evento ha preso parte anche il Presidente di ANAC con un intervento su *"Le nuove frontiere della trasparenza e le sfide dell'intelligenza artificiale per la contrattualistica pubblica"*;
- il convegno su *"La qualificazione delle stazioni appaltanti dopo la riforma del Codice dei contratti pubblici"* che si è tenuto a Brescia il 13 ottobre 2024, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'omonima Università ed ha visto la partecipazione di uno dei Consiglieri di ANAC con un intervento sulla *"strategicità della qualificazione delle stazioni appaltanti nell'impalcatura del Codice dei contratti"*;
- il patrocinio concesso all'Associazione Istituto Formativo per lo Sviluppo di Politiche Attive del lavoro – ISPAL ETS per il seminario *"Tavoli di lavoro del Terzo Settore"*, tenutosi a Siracusa allo scopo di rafforzare le conoscenze dei partecipanti sulle Linee guida ANAC in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, secondo le più recenti novità normative. L'Associazione ha stipulato con ANAC la convenzione prevista dall'articolo 18, comma 1, del d.lgs. n. 24/2023 ed è stata iscritta il 16 febbraio 2024, ai sensi della citata norma, all'Elenco degli ETS che forniscono misure di sostegno alle persone segnalanti, tenuto da ANAC e istituito il 23 ottobre 2023. L'evento, articolato in 4 moduli, uno dei quali dedicato alla nuova disciplina del *whistleblowing* per gli ETS, è stato organizzato nell'ambito della cooperazione con ANAC per la promozione di iniziative civiche e di sensibilizzazione sull'utilizzo degli strumenti che la normativa e le istituzioni mettono a disposizione in tema di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di promozione della trasparenza;
- il patrocinio, con autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC, per la VII edizione del Master executive di II livello inter-Ateneo in *"Appalti pubblici, prevenzione della corruzione, sostenibilità e innovazione"*, organizzato dalle Università di Ferrara e di Milano, allo scopo di realizzare e organizzare un alto livello di formazione in materia di prevenzione e di contrasto della corruzione;
- il patrocinio, con autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC, per la VII edizione dell'iniziativa *"ADACI Symposium PA: Public Procurement tra presente e futuro"*, organizzata a Roma il 22 novembre 2024 dall'Associazione

ne Italiana Acquisti e Supply management⁵⁷, che ha visto la partecipazione di uno dei Consiglieri di ANAC con un intervento nella materia della prevenzione e del contrasto della corruzione;

- il patrocinio, con autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC, per l'evento *"Scuola biennale di alta formazione in archeologia giudiziaria e crimini contro il patrimonio culturale biennio 2024-2026"*, tenutosi dal mese di aprile 2024 e in programma fino al maggio 2026, organizzato dal Centro per gli Studi Criminologici, Giuridici e Sociologici di Viterbo (CSC) Marcello Cevol;
- il patrocinio, con autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC, per l'iniziativa *"Digitalizzazione nel settore della progettazione e delle costruzioni: una sfida per le stazioni appaltanti e per gli operatori economici - Presentazione 7^ Report OICE sulla digitalizzazione e gare BIM 2023"*, organizzata dall'OICE⁵⁸; all'evento - tenutosi in data 8 aprile 2024 presso il Parlamentino del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici - ha preso parte anche il Presidente di ANAC;
- il patrocinio, con autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC, per l'iniziativa *"Duezerocinquezero - Forum Nazionale sull'Energia e sulla Sostenibilità"*, sponsorizzata dal Comune di Padova. Il convegno, tenutosi a Padova dal 10 al 12 aprile 2024, ha visto la partecipazione di autorevoli esponenti del panorama istituzionale e imprenditoriale, il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la Regione Veneto, ANCI, Gestore dei Servizi Energetici (GSE S.p.A.), Banca Europea degli Investimenti (BEI), ENEA, ARERA, l'Università di Padova, Confindustria, Enti locali, le *Energy Service Companies* (ESCO), le associazioni di categoria ed esponenti di aziende del settore.

1.9. LA PARTECIPAZIONE ALL'INIZIATIVA OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP

All'inizio del 2024 si sono concluse le attività del 5° Piano Nazionale per il Governo Aperto (5NAP – di seguito anche Piano) ed è cominciata la definizione di una strategia organica per favorire il governo aperto e l'amministrazione trasparente in Italia.

In questo ambito ANAC aveva assunto il coordinamento di tre azioni specifiche, due nel campo della prevenzione della corruzione e della cultura dell'integrità ed una per la trasformazione digitale e l'inclusione.

L'Autorità è stata inoltre eletta tra i rappresentanti delle pubbliche amministrazioni 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" ed ha fornito supporto al coordinamento della *task force* sul *whistleblowing*.

Oltre a questo, il compito dell'Autorità è stato quello di coordinare l'azione *"standard aperti 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 e ha già creato esempi di applicazioni pratiche.

⁵⁷ L'Associazione Italiana Acquisti e Supply Management è un'associazione dei professionisti dell'area acquisti e *supply chain* di diversi settori merceologici, che persegue gli scopi dell'aggiornamento delle conoscenze, delle competenze e delle professionalità dei propri aderenti, della promozione dei percorsi di attestazione di qualificazione professionale ADACI e dello sviluppo delle attività formative, di affiancamento e di consulenza.

⁵⁸ *Association of Italian Engineering, Architectural, and Technical-Economic Consulting Organizations* (OICE) è l'Associazione di categoria che rappresenta le organizzazioni italiane di ingegneria, architettura e consulenza tecnico-economica.

Questi impegni sono stati gli unici quattro su nove nell'ambito del Piano a raggiungere gli obiettivi previsti e a concludersi positivamente, come attestato dal *report* dell'Organismo di Valutazione Indipendente alla metà del 2024⁵⁹.

Nel corso del 2024, l'Autorità ha inoltre contribuito attivamente, come membro del *Forum multistakeholder*, a tutte le fasi del percorso di co-creazione del 6° Piano Nazionale per il Governo Aperto (6NAP), che si è svolto tra febbraio e luglio 2024, attraverso il confronto con organizzazioni della società civile ed altre pubbliche amministrazioni.

Attraverso incontri *online* e sessioni plenarie, sono state esaminate le priorità da inserire nella strategia, evidenziando il ruolo centrale dei territori, la necessità di una maggiore trasparenza nei rapporti con i portatori di interesse, la riforma legislativa in materia di trasparenza e il potenziale delle nuove tecnologie, tra cui l'intelligenza artificiale e i *big data*.

Successivamente, è stato preparato il Piano Nazionale, sottoposto a consultazione pubblica, nell'ambito del quale l'Autorità riveste un ruolo rilevante in diverse azioni miranti a favorire la trasparenza nei processi decisionali e l'integrità pubblica, alla diffusione delle politiche di apertura, al miglioramento dell'accesso ai dati pubblici e alla consapevolezza sulle disuguaglianze di genere e intergenerazionali.

⁵⁹ In particolare, si legge nella relazione *“gli impegni 2.01 e 2.02 coordinati da ANAC e dalla Scuola Nazionale per la Pubblica Amministrazione hanno favorito la collaborazione tra società civile e Pubblica Amministrazione nel quadro nazionale anticorruzione, fornendo formazione ai funzionari impegnati nella prevenzione della corruzione, un risultato rafforzato dalla visibilità politica legata alla Vicepresidenza italiana del Gruppo di Lavoro Anticorruzione del G20 nel 2023. L'impegno 5.02 ha contribuito alla pubblicazione di nuovi dataset di qualità sulla spesa pubblica legata al PNRR, nell'ambito di azioni istituzionali più ampie. Inoltre, ha reso evidente l'importanza della collaborazione tra le pubbliche amministrazioni (PA) e organizzazioni della società civile (OSC), stimolando una cooperazione trasparente e paritaria. Infine, il Forum Multistakeholder per il Governo aperto, ha consolidato un dialogo strutturato tra attori pubblici e privati sul governo aperto”*.

2 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

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

Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lettera a), della legge n. 190/2012¹, l'Autorità “*collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti*”. La cooperazione internazionale nel campo della prevenzione della corruzione e dell'integrità pubblica rientra dunque tra le principali funzioni assegnate ad ANAC sin dalla sua istituzione, in esecuzione di quanto previsto dall'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC)².

Anche per questo motivo l'Autorità è inserita nell'elenco dell'Agenzia specializzata in materia delle Nazioni Unite, l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), relativo alle istituzioni nazionali che si occupano di prevenzione della corruzione.

Come si dirà in seguito, ANAC rappresenta, inoltre, un punto di riferimento chiave per le principali iniziative internazionali riguardanti la prevenzione della corruzione e la disciplina degli appalti pubblici, collaborando con la Commissione europea, il Consiglio d'Europa - Gruppo degli Stati contro la corruzione e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD), oltre che con altri organismi operanti in questo ambito.

Nel 2024, proseguendo e rafforzando il percorso intrapreso negli anni, ANAC ha continuato a costruire e alimentare la rete di rapporti internazionali che hanno contribuito al miglioramento dell'immagine dell'Italia e al conseguimento di importanti riconoscimenti sia nell'ambito dei rapporti multilaterali sia dei rapporti bilaterali.

Di seguito verranno descritte brevemente alcune delle più rilevanti iniziative internazionali a cui l'Autorità ha partecipato nel corso dell'anno 2024.

La ragione profonda e l'obiettivo costante dell'attività internazionale di ANAC è la promozione delle buone pratiche e la valorizzazione del modello italiano di prevenzione della corruzione – integrato con la vigilanza e la regolazione sui contratti pubblici –, favorendo la convergenza normativa e la promozione dei principi della *rule of law* internazionale, fornendo assistenza tecnica e partecipando ai programmi di formazione per rendere tangibile lo spirito di collaborazione dell'Italia alla comunità internazionale.

2.2. LE ATTIVITÀ E LE COLLABORAZIONI IN AMBITO EUROPEO

Nel 2024 ANAC ha rafforzato la cooperazione con le istituzioni e con le reti europee, consolidando il suo ruolo sia nel settore della prevenzione della corruzione sia in quello degli appalti pubblici.

2.2.1. Le reti sovranazionali per la prevenzione della corruzione

Rule of Law Report

Per le proprie competenze, l'Autorità è innanzitutto coinvolta nella stesura del *Rule of Law Report*, il rapporto annuale sullo stato di diritto della Commissione europea che esamina gli sviluppi in tutti gli Stati membri in quattro aree chiave per lo stato di diritto: il sistema giudiziario, il quadro anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei *media* e altre questioni istituzionali legate ai controlli e agli equilibri. Dal 2022, il rapporto contiene raccomandazioni concrete per tutti gli Stati membri.

¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190, “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*”.

² Adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116.

Consiglio d'Europa - GRECO

Per quanto di propria competenza, l'Autorità ha seguito i lavori del *Group of States against Corruption* (GRECO), l'organo di controllo che monitora il rispetto da parte degli Stati membri degli *standard* e delle norme anticorruzione elaborate dal Consiglio europeo.

In particolare, nell'ambito del Quinto ciclo di valutazione sulla prevenzione della corruzione e la promozione dell'integrità nei governi centrali (funzioni esecutive di alto livello) e nelle forze dell'ordine (*5th evaluation round Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*), l'Autorità ha co-organizzato, con il Ministero della Giustizia, il ricevimento della delegazione di valutatori dell'Italia e si è occupata della sistematizzazione del contributo italiano fornito ai valutatori in vista del *report* sull'Italia presentato e approvato dal CoE-GRECO nel marzo 2024.

Network of Corruption Prevention Authorities

Nel 2024 ANAC ha, inoltre, confermato il forte investimento nelle attività del *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA), la Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione, della quale è fondatrice, con il sostegno del GRECO, attraverso la partecipazione a tutte le iniziative nell'ambito dello *steering committee*.

Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities

L'Autorità ha continuato anche a promuovere e partecipare attivamente alla rete europea *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA) – che presiede dal 2023 e che riunisce 37 autorità di 26 Paesi europei –, animandone tutte le iniziative e contribuendo alla circolazione di conoscenze ed esperienze nella fase particolarmente delicata ed importante di implementazione da parte degli Stati della direttiva europea in materia.

European Network for Public Ethics

Una menzione particolare merita l'*European Network for Public Ethics* (ENPE), la rete europea per l'etica pubblica, lanciata nel giugno 2022 e presieduta dal Presidente di ANAC dall'ottobre 2024, che riunisce 18 istituzioni degli Stati membri dell'Unione europea, attive nel campo dell'integrità e della trasparenza nel settore pubblico. Di queste, 15 sono membri del *network* e 3 ricoprono lo *status* di osservatore. Dal 2023 è entrato a far parte della rete, come osservatore, anche il Mediatore europeo³.

La rete, oltre a promuovere una cultura dell'integrità pubblica e a perseguire l'armonizzazione normativa tra gli Stati membri dell'Unione europea, mira a sviluppare una competenza specifica delle politiche preventive che le consenta di porsi come interlocutore privilegiato delle autorità europee sui temi dell'integrità, della trasparenza e dell'etica pubblica.

Nel corso della sua attività, la stessa ha adottato diversi documenti di ricerca in cui si analizzano alcune misure chiave per il rafforzamento dell'integrità pubblica a livello europeo, tra cui l'armonizzazione della definizione di conflitto di interessi all'interno degli Stati membri; l'allineamento delle normative nazionali sugli obblighi dichiarativi relativi a situazioni reddituali e patrimoniali; il miglioramento della regolamentazione delle incompatibilità successive (c.d. porte girevoli o *pantouflage*) tra settore pubblico e privato.

Pur rispettando le specificità istituzionali di ciascun Paese, i membri della rete concordano sulla necessità di definire norme minime comuni per consolidare l'integrità pubblica come principio fondante dell'Unione europea. Il rafforzamento dell'indipendenza, dei poteri e delle risorse delle autorità preposte alla promozione dell'integrità è considerato essenziale per accrescere la credibilità dell'azione pubblica e la fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

2.2.2. L'impegno nei *network* europei per la governance degli appalti pubblici

ANAC ha, altresì, continuato a presidiare i gruppi di lavoro della Commissione europea sugli appalti, favorendo un'integrazione con quelli dedicati alla prevenzione della corruzione. Questo ha garantito un efficace scambio

³ Il Mediatore europeo indaga sulle denunce relative a casi di cattiva amministrazione da parte delle istituzioni o di altri organi dell'Unione europea. Le denunce possono essere presentate da cittadini o residenti dei Paesi dell'Unione europea o da associazioni o aziende con sede nell'Unione stessa.

di informazioni tra i due ambiti e ha valorizzato il modello italiano, che unisce vigilanza sugli appalti e strategie anticorruzione.

Public Procurement Network

ANAC ha svolto un ruolo chiave nel rafforzamento della cooperazione tra le autorità europee competenti in materia, oltre che con la presidenza di ENPE, anche con la co-fondazione del *Public Procurement Network* (PPN), un'iniziativa nata in collaborazione con l'ente portoghese *Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.* (IMPIC, I.P.)⁴.

Il PPN è una rete informale che riunisce istituzioni di quindici Paesi dell'Unione europea (Cipro, Danimarca, Finlandia, Irlanda, Italia, Lituania, Lussemburgo, Norvegia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca, Romania, Svezia, Ungheria), con l'obiettivo di favorire la condivisione di conoscenze e *best practices* nel settore degli appalti pubblici.

Il PPN è stato lanciato ufficialmente nel settembre 2024, in occasione della conferenza internazionale *Next Generation Procurement*, promossa e organizzata da ANAC. La rete si concentra su tematiche cruciali come gli aspetti legali, la digitalizzazione, la gestione dei dati e le politiche nazionali, con lo scopo di esplorare nuove soluzioni per migliorare l'efficienza, la trasparenza e l'integrità degli appalti pubblici a livello europeo.

Gruppo Competitività e Crescita

Inoltre, l'Autorità partecipa attivamente alle riunioni del Gruppo Competitività e Crescita, coordinato dal Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea, contribuendo ai dibattiti e alle decisioni in materia di appalti pubblici e prevenzione della corruzione.

Più nello specifico, l'impegno del Gruppo è quello di preparare la normativa, le conclusioni del Consiglio e le raccomandazioni nei settori della strategia di crescita dell'Unione, del mercato unico, della regolamentazione intelligente e della politica industriale. Esso fornisce orientamenti e sostegno in merito a questioni orizzontali e specifiche relative alla competitività e alla crescita, al buon funzionamento del mercato interno e all'industria europea.

Network for First Instance Review Bodies in Public Procurement

Infine, su invito della DG GROW⁵ della Commissione europea, ANAC partecipa al *Network for First Instance Review Bodies in Public Procurement*, una rete che si occupa di scambio di informazioni sui sistemi nazionali di gestione degli appalti, individuazione di esigenze e criticità, sviluppo di soluzioni comuni e miglioramento della *governance* attraverso un utilizzo più efficace dei dati e della digitalizzazione.

2.2.3. La partecipazione ai tavoli di lavoro della Commissione europea

L'Autorità, in collaborazione con AgID e le amministrazioni competenti, fornisce alla DG GROW della Commissione europea i dati necessari per la compilazione della matrice di indicatori sull'*e-procurement* in Italia. Questa matrice viene aggiornata periodicamente e, ogni anno, la Commissione europea organizza un *audit* con le amministrazioni italiane per verificarne l'andamento. Data la complessità delle informazioni richieste – che riguardano aspetti tecnici, organizzativi e giuridici – la preparazione di questo *audit* richiede un intenso lavoro di coordinamento tra ANAC, AgID e gli altri *stakeholders* istituzionali coinvolti nel settore degli appalti pubblici.

Il procurement strategico

Nel mese di gennaio 2024, ANAC ha ospitato il *workshop* italiano sul *procurement* strategico, organizzato insieme ad AgID e Consip S.p.A. e alla DG GROW. Alla giornata di lavoro hanno partecipato i rappresentanti dei

⁴ L'Istituto dei Mercati Pubblici, Immobiliari e delle Costruzioni (IMPIC) è un istituto pubblico dotato di personalità giuridica, autonomia amministrativa e finanziaria e patrimonio proprio, che esercita la sua azione sotto la tutela e la supervisione del Ministero dell'economia portoghese. Regola e controlla il settore delle costruzioni e immobiliare, dinamizza, supervisiona e regola le attività svolte in questo settore, produce informazioni statistiche e analisi settoriali e assicura l'azione coordinata dello Stato nel settore.

⁵ La Direzione Generale per il Mercato Interno, l'Industria, l'Imprenditoria e le PMI (DG GROW) è una direzione generale della Commissione europea che si occupa di creare un ambiente in cui le imprese europee possano prosperare, nell'ottica di far crescere produttività, posti di lavoro e ricchezza, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati dal Consiglio europeo di Lisbona nel marzo 2000. Essa è responsabile del controllo delle offerte di appalti pubblici per le sovvenzioni estere che distorcono la concorrenza e può avviare indagini su altri effetti distorsivi delle sovvenzioni estere.

principali soggetti pubblici e privati coinvolti nel settore degli appalti, tra cui Invitalia S.p.A., PagoPA, AGENAS Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali, SOGEI Società Generale d'Informatica S.p.A., ANCI, oltre a rappresentanti di Confindustria, dei sindacati e di soggetti aggregatori di stazioni appaltanti.

Il confronto, a cui ha presenziato anche una delegazione della DG GROW, ha consentito di comprendere lo stato attuale dell'uso strategico degli appalti pubblici in Italia, identificando sia gli ostacoli che alcune potenziali soluzioni.

Considerato che il nostro Paese fin dal 2008 ha adottato una strategia per la sostenibilità ambientale che utilizza il potenziale degli appalti pubblici come strumento per trainare il settore *green* e stimolarne la crescita, si è scelto in questa occasione di porre l'enfasi sulla rilevanza strategica degli appalti pubblici per raggiungere specifici obiettivi sociali (parità di genere e generazionale) e di innovazione.

Dal *workshop* è scaturita la proposta di una *roadmap* per accelerare l'adozione degli appalti come strumento strategico sia per l'innovazione che per il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità sociale, partendo dalla collaborazione tra le istituzioni centrali e tra queste e quelle regionali e locali – creando un *network* anche con i principali *player* che operano nel mercato – e dalla qualificazione della domanda, attraverso azioni che facilitino l'emersione dei fabbisogni di innovazione da parte delle pubbliche amministrazioni, guidando la ricerca e lo sviluppo verso soluzioni innovative che rispondano alle concrete necessità degli utenti finali, i cittadini.

Il percorso avviato è proseguito nel corso del 2024 con gli incontri di *follow-up* in un ambiente virtuale per tutti i 27 Stati membri, con l'obiettivo di valutare i progressi compiuti, finalizzare le tabelle di marcia e prendersi carico delle attività concrete da mettere in atto.

Alla fine dell'anno, nell'ambito del percorso, ANAC ha presentato l'esperienza di pubblicazione dei dati sull'inclusione di misure per la parità di genere e generazionale negli appalti pubblici e su come questi dati abbiano stimolato il coinvolgimento della società civile, nell'ambito del *webinar* della Commissione europea *Measuring Social Impact in Public Procurement*.

Il *workshop* finale del percorso europeo per il *procurement* strategico si è tenuto a Bruxelles all'inizio del 2025.

I formulari per raccolta e pubblicazione dei dati sugli appalti ed *e-procurement*

Nel corso del 2024 l'Autorità ha mantenuto un ruolo attivo nel gruppo consultivo di esperti di *e-procurement* della DG GROW (EXEP)⁶ ed in quello degli esperti di *public procurement* (EXPP)⁷, contribuendo in particolare al sottogruppo dedicato alla revisione dei formulari per la raccolta dati e la pubblicazione degli appalti sul *Tenders Electronic Daily* (TED) per il gruppo EXEP, per rendere i formulari più adatti al monitoraggio degli appalti, anche sotto il profilo della sostenibilità e ai lavori per i regolamenti per lo strumento di gestione delle emergenze nel mercato unico (SMEI) e per la reciprocità negli scambi commerciali.

L'Autorità è, inoltre, attivamente coinvolta nei tavoli di lavoro dell'Ufficio Pubblicazioni della Commissione europea, da cui trae indicazioni utili per l'aggiornamento dei propri servizi informatici e per la trasmissione dei dati al TED (*eSender*). In particolare, ha seguito le riunioni per aggiornare i formulari *eForms* ed il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE) e gli incontri settimanali dedicati all'ontologia dell'*e-procurement*, fondamentali per garantire l'interoperabilità tra i diversi sistemi nazionali e la piattaforma europea per gli appalti pubblici.

L'Autorità ha presentato la propria esperienza il 29 e 30 aprile 2024, nell'ambito dell'evento *Data Superpowers - Transparency in Public Procurement - Harnessing Artificial Intelligence*, organizzato dall'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea, ente responsabile della piattaforma TED.

L'incontro ha offerto un'occasione per analizzare i principali sviluppi legali e tecnici nella raccolta e diffusione dei dati sugli appalti pubblici in Europa, con una riflessione sulle sfide future. Relatori provenienti da autorità nazionali, istituzioni europee, ONG ed esperti del settore hanno condiviso le loro prospettive con una platea eterogenea, composta da utenti TED, fornitori di dati sugli appalti, editori nazionali, accademici e responsabili

⁶ L'EXEP è un gruppo consultivo permanente di carattere informale istituito nel 2014 dalla DG GROW e incaricato di fornire consulenze e competenze valide in materia di attuazione degli appalti elettronici, DGUE, trasparenza, accessibilità, interoperabilità, uso dei dati e altri settori strategici associati agli appalti elettronici. Obiettivo del gruppo è fornire agli Stati membri, alle parti interessate (prestatori di servizi, enti di normazione e potenziali fornitori) e alla Commissione europea assistenza e consulenza in merito all'attuazione delle disposizioni delle direttive dell'UE relative agli appalti elettronici e alle questioni tecniche e di *governance* associate; nonché contribuire all'esame e al monitoraggio dell'attuazione degli appalti elettronici in ambito comunitario, condividere le migliori prassi e seguire i nuovi sviluppi in questo settore.

⁷ L'EXPP è gruppo di lavoro composto da rappresentanti dei governi di tutti gli Stati membri dell'UE che ha il compito di assistere la Commissione europea nella definizione e nello sviluppo della politica degli appalti pubblici per il mercato interno, compresa la sua dimensione internazionale.

politici. L'evento si è svolto in concomitanza con importanti anniversari: 30 anni del mercato unico europeo, 40 anni dal lancio di TED e 25 anni di TED *online*.

Alla fine di settembre, ANAC ha partecipato, su invito della Commissione europea, all'evento di lancio del *Public Procurement Data Space* (PPDS) a Bruxelles, presentando l'esperienza italiana di pubblicazione dei dati sugli appalti in formato aperto ed il loro uso, in correlazione con altri *dataset* nazionali, per il monitoraggio degli interventi finanziati dal Fondo di Ripresa e Resilienza, insieme con la società civile.

Successivamente, l'Autorità ha coordinato la partecipazione di cinque paesi (Italia, Portogallo, Lettonia, Cipro e Slovacchia) in un progetto *multi-country* per richiedere supporto tecnico nell'ambito di un bando TSI della DG REFORM⁸ per la realizzazione della connessione tra le banche dati nazionali sugli appalti e il *Public Procurement Data Space* (PPDS), un portale europeo entrato in funzione nel mese di settembre 2024, che permette l'accesso unificato ai dati sugli appalti sopra e sotto soglia pubblicati dagli Stati membri che aderiscono, fornendo la possibilità di scaricarli o di elaborarli attraverso un cruscotto di indicatori.

La finalità di supporto alle riforme propria del progetto (necessaria per i progetti TSI) è insita nella possibilità di effettuare comparazioni tra gli indicatori per gli appalti calcolati su diversi Stati membri (*Single Market Scoreboard*), ricomprendendo anche i dati degli appalti sotto le soglie comunitarie che attualmente non transitano dal TED.

Il 3 ottobre 2024 ANAC ha presentato la propria esperienza nell'ambito dell'*EU Network Against Corruption*, sul tema *The role of data in defining indicators for measuring corruption risk*, illustrando i fattori che rendono il settore degli appalti pubblici particolarmente esposto al rischio di corruzione e le principali misure anticorruzione da attuare in tale ambito di attività, soffermandosi sulla digitalizzazione come presidio di trasparenza e, insieme, veicolo di efficienza.

Sono stati, quindi, illustrati i due esempi concreti della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e degli indicatori per la misurazione del rischio di corruzione, mettendo in evidenza l'importanza della validazione dei dati e che gli stessi siano a disposizione della collettività in un formato aperto.

2.2.4. Le conferenze internazionali organizzate da ANAC

Next Generation Procurement

Nel settembre 2024 ANAC, in collaborazione con la Commissione per la Soluzione delle Controversie negli Appalti Pubblici della Repubblica di Albania ed *Open Contracting Partnership*⁹, ha organizzato la conferenza internazionale *Next Generation Procurement*, gentilmente ospitata presso palazzo Salvati, sede del Centro Alti Studi per la Difesa.

La conferenza ha riunito oltre 100 partecipanti di oltre 30 Paesi, tra rappresentanti governativi, istituzioni dell'Unione europea e membri della società civile, creando un'importante piattaforma di confronto sul futuro degli appalti pubblici.

Al centro del dibattito, il ruolo strategico degli appalti pubblici come strumento cruciale per attuare politiche di lungo termine e per plasmare l'economia e la società nel senso di uno sviluppo etico e sostenibile, per lo sviluppo economico e sociale e per migliorare il benessere dei cittadini.

I partecipanti hanno esplorato il potenziale delle tecnologie digitali nella lotta alla corruzione, analizzando soluzioni per incentivare la partecipazione attiva dei cittadini al monitoraggio della spesa pubblica e promuovere iniziative anticorruzione attraverso un'efficace collaborazione tra autorità di vigilanza e società civile.

Nel corso della discussione, i partecipanti hanno analizzato le opportunità e le sfide legate all'uso dei dati negli appalti pubblici, formulando raccomandazioni concrete su come le misure anticorruzione basate sui dati possano migliorare l'efficacia dell'azione governativa in tutta l'Unione europea, contribuendo così a una maggiore trasparenza e a una migliore qualità della vita per tutti i cittadini europei.

⁸ La Direzione Generale per il Sostegno alle Riforme Strutturali (DG REFORM) è una direzione generale della Commissione europea che coordina e fornisce supporto tecnico personalizzato agli Stati membri dell'Unione, in collaborazione con i servizi pertinenti della Commissione, con l'obiettivo di sostenere gli sforzi degli Stati membri per progettare e attuare riforme volte a rafforzare la resilienza, contribuendo così alla ripresa dalla crisi COVID-19, migliorando la qualità dei servizi pubblici e riprendendo il percorso di crescita sostenibile e inclusiva. Il supporto è fornito principalmente attraverso lo Strumento di Supporto Tecnico (TSI).

⁹ *Open Contracting Partnership* è un'organizzazione *no-profit* indipendente che opera in oltre 50 Paesi, con l'intento di assicurare che il denaro pubblico sia speso in modo equo ed efficace per i contratti pubblici, ottenendo risultati di spesa pubblica migliori a beneficio della collettività.

Un aspetto di particolare interesse è stato il funzionamento dei sistemi di monitoraggio: quali dati e fonti vengono impiegati, quali elementi devono essere considerati nella progettazione di strumenti accessibili sia agli enti di controllo che ai cittadini e come affrontare le criticità che emergono quando un sistema rileva potenziali rischi di corruzione.

È emerso come nell'attuale contesto globale le pubbliche amministrazioni non possano più limitarsi a fare acquisti convenienti nel rispetto della legalità, ma debbano diventare più ambiziose e imparare ad acquistare con la finalità di rendere le nostre società più inclusive, di proteggere il pianeta, di accrescere il benessere collettivo e di realizzare pienamente i diritti umani.

In particolare, è necessario che, in futuro, il *procurement* assuma sempre più una dimensione transnazionale secondo una visione strategica che punti alla crescita intelligente, inclusiva e sostenibile, nella consapevolezza che solo un'azione coordinata a livello internazionale potrà consentire di conseguire risultati soddisfacenti.

Sulla base di questa visione condivisa, nell'ambito della Conferenza, è stato dato avvio ai lavori del *Public Procurement Network* (PPN), di cui abbiamo già parlato più diffusamente.

Preventing Corruption in Europe: a new perspective

Nel mese di ottobre 2024 l'Autorità ha organizzato a Roma, presso il Tempio di Vibia Sabina ed Adriano, gentilmente messo a disposizione dalla Camera di Commercio, la conferenza internazionale *Preventing Corruption in Europe: a new perspective* della rete ENPE.

La conferenza ha rappresentato un'occasione per discutere e confrontarsi su come la dimensione transfrontaliera assunta dal fenomeno corruttivo richieda, oggi più che mai, una risposta coordinata e condivisa a livello sovranazionale, al fine di individuare strategie innovative ed efficaci da perseguire a livello europeo e nazionale.

La conferenza ha riaffermato il sostegno della rete alle importanti iniziative della Commissione europea nel campo della politica di prevenzione della corruzione e, in particolare, alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, avanzata nel maggio 2023¹⁰.

In tale contesto, la rete ha anche adottato la dichiarazione di Roma, in cui si riafferma l'importanza di prevenire la corruzione e costruire l'integrità, in quanto sistemi che riducono la necessità di repressione penale, e si concorda sulla necessità di un maggiore coordinamento e della definizione di *standard* comuni in tutta l'Unione europea.

Alla conferenza hanno partecipato relatori internazionali provenienti dall'Unione, dall'OCSE, da *Transparency International* e da altre istituzioni, con l'intervento di rappresentanti del settore pubblico italiano, della società civile, del mondo accademico e delle autorità anticorruzione, per discutere su come rendere più efficaci le azioni di promozione dell'integrità e per riaffermare il sostegno del *network* alle iniziative chiave della Commissione europea nel campo delle politiche preventive contro la corruzione.

Nella seconda giornata, dedicata all'assemblea plenaria di ENPE, il Presidente di ANAC è stato eletto Presidente della rete ed ha presentato il programma italiano per la presidenza, basato su tre linee d'azione: 1) semplificare, attraverso la condivisione di buone pratiche e lo scambio di strumenti operativi, l'implementazione delle misure preventive previste dalla direttiva europea anticorruzione, non solo per i Paesi che sono già membri di ENPE, ma anche per altri Stati dell'Unione, usando tale linea d'azione come leva per espandere il *network*; 2) facilitare la condivisione di dati e buone pratiche attraverso l'uso di strumenti digitali; 3) rafforzare le relazioni esterne della rete.

2.3. LE RETI SOVRANAZIONALI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

2.3.1. *Network for Integrity*

Il *Network for Integrity* (NFI) è uno spazio di cooperazione che riunisce 19 istituzioni che svolgono compiti relativi alla promozione dell'integrità, della trasparenza e dell'etica dei funzionari pubblici. La rete è stata istituita a Parigi il 9 dicembre 2016 da 13 membri fondatori, in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione.

¹⁰ "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio", COM/2023/234 del 4 maggio 2023.

Ne può far parte qualsiasi istituzione pubblica purché si occupi di prevenzione della corruzione e trasparenza, svolga il proprio mandato in piena indipendenza, senza subire interferenze da parte del governo e non sia un organo giudiziario.

L'obiettivo della rete è promuovere i temi dell'integrità e dell'etica, evidenziando come essi non debbano essere confinati alla sfera dell'agire pubblico, ma debbano invece essere diffusi nella società civile con iniziative concrete, in modo da trasformare i principi e le regole in comportamenti concreti e in buone pratiche da replicare ad ogni livello.

La rete si propone di facilitare lo scambio di informazioni e di buone pratiche tra i membri. Gli incontri e le interazioni servono anche a contribuire alla lotta alla corruzione e a promuovere l'integrità sia all'interno dei Paesi rappresentati sia, soprattutto, su scala internazionale, svolgendo un ruolo di sensibilizzazione e *advocacy* presso la società civile e le organizzazioni internazionali.

In questo contesto si inserisce l'intervento del Presidente di ANAC in occasione del *Lightning talk Challenges and horizons in the fight against corruption: an outlook from the 2024 International Anti-Corruption Conference (IACC)*, che si è tenuto *online* il 19 luglio 2024.

A dicembre, nell'ambito della Sessione Plenaria del NFI, che si è tenuta in occasione della Giornata internazionale per la lotta alla corruzione del 2024, il Presidente dell'Autorità è subentrato nella presidenza del NFI, illustrando il programma della presidenza italiana del *Network for Integrity* per il biennio 2025-2026, basato su quattro linee d'azione: 1) sviluppare una strategia di integrità pubblica comune; 2) migliorare la comunicazione interna ed esterna, anche attraverso l'aggiornamento del sito *web* della rete e l'arricchimento dei relativi contenuti; 3) favorire lo scambio di esperienze e buone pratiche all'interno della rete; 4) espandere la rete.

Il Presidente ha poi partecipato all'*High Level Panel* sul tema *Integrity and Accountability: The Role of Artificial Intelligence in the Use of Data and in the Fight against Corruption*, nell'ambito del quale, richiamando anche l'articolo 30 del Codice dei contratti pubblici italiano, si è soffermato sulla necessità che, nell'acquisto di soluzioni di intelligenza artificiale o nell'applicazione di esse ai diversi settori dell'agire pubblico, si assicuri il rispetto di tre principi essenziali: 1) la trasparenza, che non potrà essere garantita dalla mera conoscenza del codice algoritmico, il quale spesso sfugge anche allo stesso programmatore, ma dovrà consistere nella possibilità concreta di avere accesso all'*iter* logico e motivazionale che ha portato la macchina ad elaborare una determinata decisione; 2) la non discriminazione, garantendo che sia sempre possibile correggere gli errori e le discriminazioni che l'intelligenza artificiale genera al di là della stessa volontà di chi l'ha programmata (esempio, *bias*); 3) la non esclusività della decisione algoritmica, riservando sempre all'essere umano un ruolo nel processo decisionale.

2.3.2. *International Association of Anti-Corruption Authorities*

L'Autorità fa parte della rete *International Association of Anti-Corruption Authorities (IAACA)*, che ha la missione di promuovere l'attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) facilitando lo scambio di esperienze e migliori pratiche tra le autorità per la prevenzione e la lotta alla corruzione di tutto il mondo.

Nel corso del 2024 l'Autorità ha partecipato all'*8th ICAC Symposium* e all'*11° Conferenza Annuale della IAACA*, che si sono tenuti a Hong Kong dal 22 al 24 maggio 2024, intervenendo nel *Panel* della Sessione Plenaria dal titolo *Sustainable International Cooperation for a Shared Future*.

2.4. LA PARTECIPAZIONE ALLE INIZIATIVE DI ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE DELLE NAZIONI UNITE CONTRO LA CORRUZIONE

L'Autorità, per quanto di propria competenza, ha partecipato 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)* e, più in generale, del consesso delle Nazioni Unite.

ANAC ha, innanzitutto, fornito i contributi di propria competenza agli incontri annuali dell'UNODC, presentando alla comunità internazionale, tra gli altri, le caratteristiche e le novità del sistema di prevenzione della

corruzione, gli sforzi compiuti nella misurazione della corruzione e nella costruzione di indicatori di rischi e *red flags*, nonché le migliori pratiche in tema di integrità degli appalti.

Tra le altre iniziative, vale la pena menzionare la partecipazione di ANAC alle attività di *follow-up* del processo globale per l'adozione del *framework* delle Nazioni Unite per la misurazione della corruzione, culminato con la conferenza internazionale a giugno 2024, co-organizzata con ISTAT, e che ha visto la partecipazione di numerose istituzioni internazionali competenti per materia e organizzazioni internazionali quali UNODC e OECD, e al percorso di *follow up* della *Abu Dhabi Declaration* sulla cooperazione inter-istituzionale tra autorità di prevenzione, in particolare tra autorità anticorruzione e Corti dei conti a livello nazionale e internazionale.

2.5. LE SINERGIE E LE COLLABORAZIONI CON L'ORGANIZZAZIONE PER LA COOPERAZIONE E LO SVILUPPO ECONOMICO E CON IL G20

ANAC, in qualità di *focal point* dell'Italia per alcuni indicatori dell'esercizio *OECD public integrity indicators*, ha continuato a sistematizzare gli elementi informativi pervenuti da alcune istituzioni italiane chiamate a contribuire per competenza alla predisposizione delle risposte Paese all'OECD. Si è trattato di un lavoro particolarmente impegnativo, di comunicazione con le istituzioni, di raccolta dei materiali, di integrazione ed elaborazione degli stessi.

L'Autorità ha partecipato inoltre, in rappresentanza dell'Italia, agli incontri e ai seminari dei gruppi di lavoro OCSE, come ad esempio a quelli nell'ambito del *Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement* dell'OECD e alla riunione annuale del *Public Integrity and Anti-corruption working group* (PIAC).

Anche nel 2024, i temi della corruzione e delle minacce all'integrità pubblica hanno trovato uno spazio rilevante e particolare visibilità nell'ambito del G20. Di corruzione si occupa in particolare il Gruppo di lavoro anticorruzione (*Anti-Corruption Working Group* – ACWG G20) con lo scopo di analizzare l'impatto della corruzione sulla crescita economica e su tutti gli aspetti del tessuto socioeconomico dei Paesi aderenti ed in generale del contesto internazionale.

ANAC ha seguito tale attività tramite il tavolo in materia di anticorruzione del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI), contribuendo alla redazione dei documenti poi adottati dal G20. In particolare, nell'ambito di tali lavori, i contributi di ANAC in materia di *whistleblowing* e analisi e misurazione dei rischi di corruzione sono stati riconosciuti come *best practices*.

2.6. LE INIZIATIVE DI ASSISTENZA TECNICA E DI *CAPACITY BUILDING* PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA PROMOZIONE DELL'INTEGRITÀ

L'Autorità negli anni ha condotto numerose attività di cooperazione su istanza di autorità omologhe di diverse regioni del mondo, a riconoscimento del ruolo esercitato dall'Italia in materia di prevenzione della corruzione e promozione dell'integrità pubblica a livello internazionale.

Nel corso del 2024 altre richieste di collaborazione sono pervenute da autorità e istituzioni di Paesi dell'America Latina, a cui ANAC ha risposto con rapporti di natura sia bilaterale che multilaterale, ovvero nel quadro di iniziative di assistenza tecnica promosse da organizzazioni e istituzioni internazionali quali Unione europea, Organizzazione Internazionale Italo-latino americana (IILA)¹¹, *United States Agency for International Development* (USAID)¹², *Programma Falcone-Borsellino*¹³.

¹¹ L'IILA è un organismo intergovernativo con sede a Roma, istituito nel 1966 come strumento di stimolo e potenziamento delle relazioni tra l'Italia (l'Europa) e l'America Latina. Gli Stati membri dell'Organizzazione sono l'Italia e le 20 Repubbliche dell'America Latina. Fin dalla sua nascita ha ricoperto un ruolo importante nel facilitare i rapporti tra Italia, Europa e America Latina, azione che svolge operando nel campo culturale, socio-economico, tecnico, scientifico e della cooperazione, utilizzando strumenti quali incontri con specialisti di settore, patrocinando eventi e borse di studio, promuovendo congressi, convegni, esposizioni e altre manifestazioni, attuando progetti di cooperazione nei paesi latinoamericani.

¹² L'Agenzia degli Stati Uniti per lo Sviluppo Internazionale (USAID) è un'agenzia governativa statunitense che fornisce assistenza allo sviluppo economico, assistenza umanitaria, e sostiene il settore dell'informazione in molti paesi. L'agenzia ha la funzione di sostenere la sicurezza nazionale degli Stati Uniti d'America e viene indicata come uno dei suoi strumenti di *soft power*.

¹³ Programma per il contrasto al crimine organizzato nei Paesi latino-americani e caraibici, finanziato dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

Le iniziative di cooperazione hanno avuto ad oggetto temi sia legati alla prevenzione della corruzione che al settore degli appalti pubblici, con l'intento di attingere al patrimonio di conoscenze ed esperienze dell'Italia e di ANAC, riconosciuto a livello internazionale.

Nel novero di tali iniziative si ascrivono le richieste pervenute nell'ambito del programma EL PAcCTO - *Europe Latin America Programme of Assistance against Transnational Organised Crime*, della Commissione europea, il programma di cooperazione internazionale promosso e finanziato dall'Unione europea che ha l'obiettivo di contribuire alla sicurezza e alla giustizia in America Latina, al rafforzamento delle istituzioni e al miglioramento delle relazioni con i Paesi dell'Unione.

Le Organizzazioni e le Agenzie di Cooperazione che implementano il programma sono: FIIAPP - *Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas* (Spagna), IILA (Italia), *Camões I.P.* (Portogallo), *Ministerie van Buitenlandse Zaken - Dutch Ministry of Foreign Affairs* (Olanda), *Expertise France* e *Civipol* (Francia).

Per sostenere la Regione implementando il progetto, il governo italiano ha affidato a IILA il compito di coinvolgere il sistema istituzionale italiano mettendolo in contatto anche con altre entità degli Stati membri europei particolarmente impegnate nella lotta alla criminalità organizzata e alla corruzione.

In particolare, l'Italia, per i Paesi richiedenti, si occupa di rafforzare la capacità di tutte le istituzioni competenti per materia, promuovere la collaborazione contro la corruzione e il riciclaggio di denaro, garantire il coordinamento con le iniziative di alto livello dell'Unione europea, delle Nazioni Unite e del G20/G7 in materia di anticorruzione, e con altri progetti di cooperazione internazionale, come il *Programma Falcone-Borsellino, Global Facility on Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism* (AML/CFT)¹⁴, etc.

Nell'ambito del programma EL PAcCTO sono pervenute ad ANAC le richieste di cooperazione e assistenza tecnica nel settore degli appalti e della strategia anticorruzione per le istituzioni del Guatemala, che seguono alle iniziative bilaterali di scambio di conoscenze ed esperienze già avviate (ad esempio, con la Corte dei conti e con la Commissione anticorruzione guatemalteche), a dimostrazione del riconoscimento comunitario dell'esperienza di cooperazione specifica maturata dall'Autorità nel Paese e del ruolo di modello attribuito nella Regione al sistema di prevenzione della corruzione italiano.

Le richieste sono state formalizzate da IILA-EL PAcCTO, esplicitate in *terms of reference*, attuate da esperti nella forma di STE e sottoposte ai meccanismi di rendicontazione tipici dei progetti comunitari.

In particolare, nell'ambito di tale iniziativa, l'Autorità nel settembre 2024 ha effettuato una missione tecnica ricognitiva, a seguito della quale ha portato all'attenzione del Paese le proprie raccomandazioni nel settore degli appalti e della strategia anticorruzione.

ANAC ha, altresì, partecipato all'evento internazionale organizzato dalla *Comisión Nacional contra la Corrupción* del Guatemala sul tema *Innovación, Coordinación y Participación Ciudadana: Hacia un Sistema Nacional Anticorrupción*, durante il quale sono state illustrate l'organizzazione e le caratteristiche dell'Autorità, con una particolare attenzione ai piani anticorruzione come possibile modello da applicare in Guatemala nell'ambito della nascente strategia locale di prevenzione della corruzione.

2.7. RAPPORTI BILATERALI E PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE

Nello scorso anno sono stati organizzati anche numerosi incontri bilaterali con autorità omologhe e con altre istituzioni di Paesi (tra gli altri, Olanda, Moldavia, Albania, Spagna, Palestina, Lituania, Lettonia, Paesi dell'Africa Centrale, Romania, Albania, Macedonia del nord) che hanno inviato specifiche richieste di incontri/attività di formazione con ANAC.

Nel mese di febbraio 2024 ANAC ha partecipato ad un *workshop* organizzato dalla Banca Mondiale in collaborazione con l'Ufficio per gli appalti pubblici della Macedonia del nord, per migliorare la capacità di utilizzo dei

¹⁴ Progetto istituito dalla Commissione europea allo scopo di fornire supporto ai Paesi *partner* nella prevenzione del riciclaggio di denaro e interrompere i flussi di finanziamento destinati al terrorismo, in linea con il quadro normativo dell'Unione in materia di AML/CFT, le Raccomandazioni del Gruppo di azione finanziaria internazionale (GAFI) e le pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite (ONU). Il progetto mira, altresì, a promuovere la cooperazione tra le autorità di regolamentazione finanziaria, le forze dell'ordine, le autorità giudiziarie e la società civile a livello nazionale, regionale e internazionale.

dati e degli indicatori sugli appalti pubblici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici e delle altre istituzioni interessate al monitoraggio.

Il *workshop* ha rappresentato un'importante occasione di scambio di conoscenze ed esperienze sull'implementazione degli indicatori negli appalti pubblici. Durante l'evento, sono state descritte alcune pratiche e strategie di applicazione dei dati e degli indicatori che le istituzioni macedoni e, più in generale, i Paesi balcanici, potrebbero implementare per rafforzare le loro capacità istituzionali nel settore degli appalti pubblici, quali funzioni di controllo *ex ante* e sistemi per assicurare maggiore trasparenza ed efficienza nell'ambito del *procurement*.

A fine giugno 2024, l'Autorità ha ricevuto in visita di studio una delegazione costituita da quattro direttori delle agenzie di regolazione degli appalti di Botswana, Eswatini, Lesotho e Namibia e due membri del Segretariato della Comunità di sviluppo dell'Africa meridionale (*Southern African Development Community - SADC*), nell'ambito del programma, intrapreso da qualche anno con la collaborazione della Banca Mondiale, per lo sviluppo del sistema per la *governance* e il monitoraggio degli appalti nell'ambito della regione.

ANAC ha potuto presentare il sistema di *governance* italiano per gli appalti pubblici e il suo modello di supervisione degli appalti attraverso l'utilizzo della BDNCP e l'uso di *red flags* per il monitoraggio e la vigilanza del settore.

La delegazione ha presentato il modello di *governance* proposto nell'area dell'Africa Meridionale e la visita ha rappresentato un'occasione proficua per stabilire le basi per rapporti di collaborazione più duraturi tra autorità omologhe, che si occupano di vigilanza e regolazione degli appalti pubblici, anche se in due emisferi differenti.

Nel mese di dicembre, su invito della *Asian Development Bank*, il Presidente di ANAC ha partecipato alla decima conferenza internazionale *Conference of the Asia Pacific Public Electronic Procurement Network APPE-N 2024*, intervenendo sull'importanza dei dati per il monitoraggio degli appalti pubblici e sui progressi resi possibili dalla digitalizzazione nell'attuazione della trasparenza e nella prevenzione della corruzione, evidenziando, in particolare, il vantaggio di rendere disponibili alla collettività le informazioni come *open data* e di disporre di indicatori per la definizione del rischio di corruzione a livello locale.

Nell'ambito dell'intervento sono state illustrate alcune buone pratiche, come il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, la Piattaforma Unica della Trasparenza e l'attività svolta da ANAC nell'ambito del Piano Nazionale per il Governo Aperto e della collaborazione con *Open Contracting Partnership*, con alcuni cenni sul *Compendium of Emerging Innovative ICT practices* nel *Network of Corruption Prevention Authorities* (NCPA).

Durante tutto il corso dell'anno sono state, inoltre, organizzate ed ospitate da ANAC – che ha coordinato sia gli aspetti tecnico-scientifici sia gli aspetti organizzativi e logistici – le visite di studio per le delegazioni di altre istituzioni europee che operano nel settore della prevenzione della corruzione, dell'integrità e della trasparenza, nell'ambito di un progetto finanziato dalle reti *European Partners against Corruption* (EPAC) ed *European contact-point network against corruption* (EACN), le reti indipendenti per la prevenzione e la lotta alla corruzione, alle quali partecipano le autorità anticorruzione e gli organi di controllo della polizia dei Paesi membri dell'Unione europea.

Queste attività costituiscono un investimento per la promozione dei principi della *rule of law* e della collaborazione a livello internazionale e per promuovere, negli ambiti di competenza dell'Autorità, la valorizzazione dell'immagine e della reputazione dell'Italia.

Una particolare menzione tra i rapporti bilaterali va alle attività di cooperazione con le istituzioni albanesi, con specifico riferimento al Ministero della pubblica amministrazione e dell'anticorruzione e alle autorità che si occupano di appalti pubblici.

Considerata la particolare vicinanza tra Italia e Albania, i rapporti sono avvenuti per tutto il 2024 quasi in modalità di assistenza in "tempo reale" in vari aspetti, tra cui quello della misurazione e dell'analisi dei rischi anticorruzione. Il legame intercorrente tra i due Paesi è stato ribadito in occasione della Conferenza internazionale *Access to Information for Stronger Democracies*, che si è tenuta a Tirana il 3 giugno 2024.

2.8. I PROGETTI COFINANZIATI E I *TWINNING* DELLA COMMISSIONE EUROPEA

L'Autorità nel corso del 2024 ha continuato a partecipare ai vari progetti europei, collaborando con altre istituzioni, università ed organizzazioni della società civile.

In particolare, sono proseguiti i lavori dei seguenti progetti:

- ▶ *Datacros II*, cofinanziato dal Fondo per la Sicurezza Interna dell'Unione europea e finalizzato a sviluppare uno strumento per valutare i fattori di rischio di corruzione nell'assetto proprietario delle imprese, iniziato nel gennaio 2022. Il consorzio del progetto, guidato da *Transcrime*¹⁵, è composto da istituzioni situate in sette diversi paesi dell'Unione europea (Italia, Spagna, Francia, Belgio, Romania, Lituania, Repubblica Ceca) e coinvolge rappresentanti di organizzazioni internazionali e reti globali, come Europol¹⁶ e la Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione (NCPA);
- ▶ *Kleptotrace*, che mira ad affrontare le sfide della corruzione ad alto livello, della cleptocrazia e dell'elusione delle sanzioni all'interno dell'Unione europea, offrendo una formazione specializzata per rafforzare le capacità investigative e di prevenzione della corruzione, sviluppando strumenti innovativi per una migliore tracciabilità dei beni e aumentando la consapevolezza pubblica sulle minacce e sui rischi legati alla corruzione transnazionale;
- ▶ *Open the whistle: Protecting Whistleblowers through Transparency, Cooperation and Open Government Strategies* - OPWHI, nel quale sono coinvolte organizzazioni della società civile e amministrazioni pubbliche di Italia, Bulgaria e Spagna, che mira a garantire il corretto funzionamento dei sistemi di *whistleblowing* nei tre Paesi partecipanti. Il progetto si propone di creare un ambiente che sostenga la segnalazione protetta di violazioni del diritto dell'Unione e di altre infrazioni, promuovendo una cultura in cui i segnalanti possano parlare con sicurezza. Operando all'interno del quadro delle strategie di *Open Government*, il progetto si propone di sviluppare un approccio olistico e inclusivo fondato su tre principali azioni-pilastro: la creazione di un *toolkit* di strumenti, la formazione e la trasparenza.

L'Autorità è *partner* del progetto cofinanziato qAID, che mira a fornire conoscenze e strumenti innovativi per valutare e migliorare l'impatto dei sistemi nazionali di *Asset and Interest Disclosure* (AID), individuando e diffondendo le migliori pratiche, sviluppando un quadro standardizzato di analisi del rischio per migliorare la verifica delle dichiarazioni ed un insieme di strumenti per misurare l'impatto dei sistemi di AID.

Il progetto è coordinato dal Centro di Scienze della Sicurezza delle Università degli studi di Trento e di Verona (CSSC) e realizzato in collaborazione l'Agenzia Nazionale Rumena per l'Integrità, il *Center for the Study of Democracy* e la *Regional Anti-Corruption Initiative, network* delle agenzie anticorruzione nell'area Balcani-Est Europa, con sede in Bosnia ed Erzegovina.

Nel corso dell'anno 2024, sono inoltre proseguiti i lavori per i *twinning* di cui l'Autorità è risultata assegnataria: quello con la Commissione anticorruzione palestinese (PACC), nell'ambito del progetto *Enhancing Democratic Governance in Palestine through Strengthening Public Integrity and Corruption Prevention*, e quello con l'Agenzia anticorruzione bosniaca (APIK), nell'ambito del progetto *Strengthening capacities of the Agency for the Prevention of Corruption and Coordination of Fight Against Corruption*, avviato formalmente con il *kick-off event* a Sarajevo nel luglio 2024.

I progetti *twinning* sono lo strumento attraverso il quale l'Unione europea assiste i paesi in via di adesione, i paesi candidati e i paesi potenziali candidati, nei loro percorsi per diventare Stati membri, attraverso una stretta collaborazione tra l'amministrazione/ente pubblico del paese beneficiario e la controparte dello Stato membro. I progetti sono finanziati da diversi programmi adottati dalla Commissione europea e dalle Autorità dei Paesi coinvolti e prevedono il dislocamento, a breve e medio termine, di esperti degli Stati membri, che possono fornire il loro supporto ai loro omologhi degli enti del paese beneficiario.

Le attività dei *twinning* hanno contribuito a supportare le istituzioni palestinesi e bosniache, nonostante i relativi complessi contesti, nel campo della promozione e traduzione in pratica dei principi di integrità pubblica, prevenzione della corruzione, trasparenza, educazione e partecipazione come fondamenti dei processi di *rule of law*.

¹⁵ *Transcrime* è il Centro di ricerca interuniversitario su criminalità e innovazione dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, *Alma Mater Studiorum* Università di Bologna e Università degli Studi di Perugia.

¹⁶ L'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol), è un'agenzia dell'Unione europea con la missione di sostenere gli Stati membri nella prevenzione e nella lotta contro tutte le forme gravi di criminalità organizzata e internazionale, criminalità informatica e terrorismo; collabora anche con molti Stati *partner* non membri dell'Unione e con organizzazioni internazionali.

PARTE II

**LA PREVENZIONE
DELLA CORRUZIONE
E LA TRASPARENZA**



3 LE ATTIVITÀ REGOLATORIA E CONSULTIVA, L'OBIETTIVO TRASPARENZA E LA MISURAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

3.1. L'AGGIORNAMENTO DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

Il Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono coordinate le strategie di prevenzione della corruzione elaborate dalle amministrazioni.

Come indicato dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012¹, si tratta di un atto d'indirizzo dell'Autorità nei confronti di pubbliche amministrazioni ed enti sottoposti alla disciplina anticorruzione per l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) o delle misure integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001² (MOG 231).

A seguito dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 80/2021³, il PNA svolge tale funzione anche in relazione alla sezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO), il nuovo strumento di programmazione e *governance* che le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001⁴ - con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative - sono tenute ad adottare.

Il PNA ha durata triennale e viene aggiornato annualmente. L'Autorità ha deciso di dedicare l'Aggiornamento 2024 al PNA 2022, approvato con la delibera ANAC n. 31 del 30 gennaio 2025, ai Comuni con popolazione al di sotto dei 5.000 abitanti e con meno di 50 dipendenti, al fine di supportare enti con ridotti apparati strutturali e organizzativi nella predisposizione della relativa sezione del PIAO, alla cui adozione in forma semplificata sono tenuti.

L'obiettivo perseguito dall'Autorità è stato quello di consentire ai piccoli Comuni di massimizzare l'uso delle risorse a disposizione - umane, finanziarie e strumentali - per perseguire più agevolmente i propri obiettivi strategici e, al contempo, migliorare complessivamente la qualità dell'azione amministrativa.

I contenuti dell'Aggiornamento 2024 e dei relativi allegati, come di seguito descritti, sono in linea con quelli elaborati dall'Autorità per il progetto finanziato nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) *Legalità 2014-2020* con fondi del Programma Operativo complementare (POC), per realizzare un sistema/applicativo informatizzato volto a guidare i vari responsabili nella predisposizione della sezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO, di cui si tratterà nel paragrafo 3.4 del presente capitolo.

3.1.1. Indicazioni generali, scheda anagrafica, contesto esterno ed interno

L'Aggiornamento 2024 - i cui contenuti potranno essere adattati da ogni Comune alla propria realtà organizzativa e alle attività svolte - fornisce innanzitutto alcune indicazioni di carattere generale per individuare i soggetti che, oltre al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), devono essere coinvolti nella redazione della sezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* del PIAO. Precisa, poi, in assenza

¹ Legge 6 novembre 2012, n. 190, *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

² 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"*.

³ 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 legge del 6 agosto 2021, n. 113.

⁴ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, *"Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*.

di quali evenienze sarà possibile confermare la sezione adottata in prima istanza senza dover adottare una nuova sezione del PIAO.

Il documento presenta, inoltre, in modo organizzato, i diversi contenuti che costituiscono parti essenziali della sezione, declinati in base alla specificità delle piccole amministrazioni comunali, considerando anche le semplificazioni introdotte dal legislatore per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti e da ANAC, solo per i piccoli Comuni, nei precedenti PNA e nei relativi Aggiornamenti.

I Comuni vengono, quindi, guidati prima nella predisposizione della scheda anagrafica, che costituisce la parte iniziale della sezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”*, in cui sono rappresentati i dati identificativi del Comune, incluse le caratteristiche dimensionali e i soggetti coinvolti nell’approvazione della sezione del PIAO (primo fra tutti il RPCT), poi nella individuazione, da parte dell’organo di indirizzo politico, degli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione.

Per analizzare il contesto esterno - passaggio essenziale della strategia di gestione del rischio in cui descrivere i fattori esterni al Comune che potenzialmente favoriscono l’esposizione al rischio corruttivo - l’aggiornamento fornisce indicazioni su come svolgere l’analisi e include un elenco di siti *web* istituzionali, con relativi *link*, cui i RPCT possono riferirsi per reperire dati utili a condurre l’analisi.

Per elaborare la parte del contesto interno - volta ad evidenziare gli aspetti legati all’organizzazione del Comune e alla gestione dei processi che possono comportare l’esposizione a rischi corruttivi - sono stati indicati, in una specifica tabella, i dati minimi da considerare per rappresentare sinteticamente l’articolazione organizzativa dell’amministrazione e fornire indicazioni ai RPCT per mappare le aree e i processi che risultino potenzialmente esposti a rischi corruttivi.

3.1.2. La mappatura delle aree di rischio obbligatorie

Al fine di agevolare i Comuni nella mappatura delle aree di rischio obbligatorie, come individuate all’articolo 6 del decreto ministeriale n. 132/2022⁵, è stato curato un apposito allegato all’aggiornamento (Allegato 1). Le aree considerate sono: 1) contratti pubblici (affidamento di lavori, forniture e servizi di cui al d.lgs. n. 36/2023⁶, ivi inclusi gli affidamenti diretti); 2) contributi e sovvenzioni (erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati); 3) concorsi e selezioni (procedure svolte per l’assunzione del personale e per le progressioni di carriera); 4) autorizzazioni e concessioni (che, con riguardo ai Comuni, ricomprendono il rilascio di permessi di costruire, le autorizzazioni edilizie anche in sanatoria, i certificati di agibilità, i certificati di destinazione urbanistica (CDU), la SCIA edilizia, il rilascio di licenza per lo svolgimento di attività commerciali, etc.).

Per ciascuna area, l’Allegato 1 descrive i processi che la caratterizzano, indica l’unità organizzativa responsabile del processo o dell’attività, propone possibili eventi a rischio corruttivo e corrispondenti misure specifiche di prevenzione per mitigarli, suggerisce i tempi di attuazione della misura, elabora gli indicatori di attuazione della misura, individua il responsabile della attuazione della misura. Analoga attività è stata svolta anche per il processo di conferimento degli incarichi di consulenza esterna e per quello relativo alla partecipazione del Comune ad enti terzi.

I RPCT dispongono, quindi, di mappature “guida” per l’individuazione dei processi, dei rischi, delle misure che caratterizzano l’attività amministrativa del Comune, che possono modificare e adattare alla realtà del proprio ente.

3.1.3. Le misure di prevenzione generali

Nell’Allegato 2, l’Autorità ha elaborato una scheda dedicata alle *“misure generali”*, ovvero quelle misure di prevenzione dei rischi corruttivi che hanno un carattere trasversale a tutte le aree di rischio, da prevedere obbligatoriamente nella sezione *“Rischi corruttivi e trasparenza”*.

⁵ Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della Funzione pubblica del 30 giugno 2022, n. 132, *“Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione”*.

⁶ 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”*.

In una prospettiva di semplificazione e alleggerimento degli oneri amministrativi, si è valutato di prevedere per i Comuni con meno di 5.000 abitanti e 50 dipendenti solo le misure di carattere generale obbligatorie che seguono: codice di comportamento dei dipendenti, autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio o di attività ed incarichi extra-istituzionali, misure di disciplina del conflitto d'interesse, formazione sui temi dell'etica e della legalità e sulla contrattualistica pubblica, tutela del *whistleblower*, misure alternative alla rotazione ordinaria, inconferibilità/incompatibilità per funzioni dirigenziali o ad esse equiparabili (Segretario generale e titolari di incarichi di elevata qualificazione), patti di integrità, divieto di *pantouflage*, monitoraggio dei tempi procedurali, Responsabile per l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA), commissioni di gara e di concorso, rotazione straordinaria.

Per la corretta disciplina della misura della inconferibilità/incompatibilità è stata elaborata una tabella sinottica che riporta gli specifici divieti previsti dal d.lgs. n. 39/2013⁷, con riferimento ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, per i titolari di incarichi amministrativi di vertice e dirigenziali. Anche in questo caso, l'aggiornamento mette a disposizione dei RPCT una guida per dare piena attuazione alle misure generali obbligatorie e monitorarne l'attuazione.

3.1.4. Gli obblighi di trasparenza

Per supportare l'elaborazione della sottosezione "Trasparenza", l'Allegato 3 elenca tutti gli obblighi di pubblicazione applicabili ai Comuni con meno di 5.000 e 15.000 abitanti, secondo le indicazioni formulate nel tempo da ANAC nei vari PNA e relativi Aggiornamenti, da rendere disponibili nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale.

In questo modo, i RPCT avranno un unico documento, specificatamente tarato sulla realtà dei piccoli Comuni, che possono consultare per programmare la misura della trasparenza. Il documento – in cui sono stati individuati il contenuto degli obblighi e la denominazione delle sottosezioni di livello 1 (Macrofamiglie) e livello 2 (Tipologie di dati) – richiede di precisare il Responsabile dell'Ufficio/struttura responsabile tenuto alla pubblicazione (ed eventualmente, se diverso dallo stesso, il Responsabile dell'elaborazione e trasmissione del dato) e le tempistiche della pubblicazione e dell'aggiornamento, nonché di programmarne il monitoraggio.

3.2. L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

Oltre all'attività di supporto alle amministrazioni nella programmazione e nel monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e di trasparenza svolta con l'adozione del PNA e dei relativi Aggiornamenti annuali, l'Autorità assicura la migliore attuazione delle disposizioni poste a presidio del sistema anche mediante una più specifica attività regolatoria, attraverso la quale fornisce indicazioni finalizzate all'interpretazione e alla corretta applicazione della disciplina di settore.

Nell'esercizio di tale funzione, nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha adottato le *Linee guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage - art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001* (di seguito *Linee guida*) e il relativo regolamento sanzionatorio, nonché elaborato gli schemi *standard "per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria"*, ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013⁸.

3.2.1. Le Linee guida in materia di *pantouflage* e il regolamento sanzionatorio

Tra le misure di prevenzione della corruzione, particolare rilievo assume il divieto di *pantouflage* la cui disciplina è contenuta nell'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 e nell'articolo 21 del d.lgs. n. 39/2013, in virtù dei quali il pubblico dipendente che, negli ultimi tre anni di servizio, abbia esercitato, per conto dell'amministrazione di appartenenza, poteri autoritativi o negoziali, non può svolgere, nei tre anni

⁷ Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "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".

⁸ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante il "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei suddetti poteri⁹.

Tali disposizioni hanno dato luogo a dubbi interpretativi e criticità di diversa natura, che hanno condotto ANAC ad approfondire il tema del *pantouflage* già nel PNA 2019 e nel PNA 2022, con l'intento di fornire chiarimenti sull'applicazione della norma, alla luce dell'esperienza maturata nell'esercizio delle attività istituzionali.

In questa prospettiva di sistema, come del resto già anticipato nel citato PNA 2022, ANAC ha ritenuto necessario svolgere un'ulteriore riflessione sul divieto in argomento e ha predisposto le *Linee guida n. 1 in tema di c.d. divieto di pantouflage - art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*, con l'intento di fornire indirizzi interpretativi e operativi sui profili sostanziali e sanzionatori attinenti al divieto di *pantouflage* non ancora esaminati e orientare ancor meglio le amministrazioni/enti nella individuazione di misure di prevenzione del fenomeno.

Lo schema di Linee guida, con relativi allegati, è stato posto in consultazione pubblica (dal 9 aprile al 10 maggio 2024) al fine di ricevere osservazioni e proposte di integrazione. In esito alla consultazione il testo delle Linee guida è stato modificato e integrato – ove ritenuto necessario – alla luce dei contributi ricevuti, ed è stato adottato in via definitiva dal Consiglio con delibera ANAC n. 493 del 25 settembre 2024.

Le Linee guida, salvo quanto precisato per le società *in house* quali enti in destinazione, sono da intendersi come integrative di quanto già indicato nel citato PNA 2022.

Il documento è articolato in due parti: la prima è dedicata all'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione, l'altra attiene, invece, ai profili sanzionatori.

L'ambito di applicazione del divieto di *pantouflage*

Le difficoltà a perimetrare correttamente il concetto di amministrazione/ente di provenienza e quello di "soggetto privato" in destinazione – conseguenti all'assenza di elementi chiari ricavabili dal combinato disposto delle disposizioni in esame – hanno indotto l'Autorità a dedicare la prima parte delle Linee guida alla definizione dell'ambito soggettivo di applicazione del divieto, distinguendo tra i c.d. enti in provenienza, ovvero quelli da cui proviene il dipendente, e i c.d. enti in destinazione, ovvero i soggetti privati che assumono il dipendente.

Nella prima categoria rientrano le pubbliche amministrazioni come definite dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e – tenuto conto del disposto di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 39/2013, che estende l'ambito soggettivo di applicazione del divieto – anche gli enti pubblici economici e gli enti di diritto privato in controllo pubblico.

Sempre per quanto riguarda l'ambito soggettivo in provenienza, il combinato disposto degli articoli 1, comma 2, e 21 del d.lgs. n. 39/2013 consente di ritenere che siano soggetti al divieto di *pantouflage*, con riferimento alle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, da un lato, i dipendenti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, così come quelli a tempo determinato o con rapporto autonomo e, dall'altro, i titolari degli incarichi di cui all'articolo 21 del d.lgs. n. 39/2013 (incarichi amministrativi di vertice, incarichi dirigenziali interni ed esterni di cui all'articolo 1, comma 2, rispettivamente lettere j) e k), dello stesso d.lgs. n. 39/2013).

Con riferimento, invece, agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, le norme sopra menzionate consentono di ricomprendere tra i dipendenti cui si applica il divieto di *pantouflage* tutti i titolari degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013 richiamati dall'articolo 21, ovvero gli incarichi amministrativi di vertice, di livello apicale, gli incarichi di amministratore, gli incarichi dirigenziali interni ed esterni, i soggetti esterni con rapporto di lavoro subordinato a tempo determinato o autonomo.

⁹ Per una migliore comprensione della trattazione, si riporta di seguito il testo delle due disposizioni richiamate.

Articolo 53, comma 16-ter, d.lgs. n. 165/2001: "16-ter. I dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, hanno esercitato poteri autoritativi o negoziali per conto delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, non possono svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dell'attività della pubblica amministrazione svolta attraverso i medesimi poteri. I contratti conclusi e gli incarichi conferiti in violazione di quanto previsto dal presente comma sono nulli ed è fatto divieto ai soggetti privati che li hanno conclusi o conferiti di contrattare con le pubbliche amministrazioni per i successivi tre anni con obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati ad essi riferiti".

Articolo 21, d.lgs. n. 39/2013: "Applicazione dell'articolo 53, comma 16-ter, del decreto legislativo n. 165 del 2001. 1. Ai soli fini dell'applicazione dei divieti di cui al comma 16-ter dell'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, sono considerati dipendenti delle pubbliche amministrazioni anche i soggetti titolari di uno degli incarichi di cui al presente decreto, ivi compresi i soggetti esterni con i quali l'amministrazione, l'ente pubblico o l'ente di diritto privato in controllo pubblico stabilisce un rapporto di lavoro, subordinato o autonomo. Tali divieti si applicano a far data dalla cessazione dell'incarico".

Resta fermo che tutti i sopra richiamati soggetti sono destinatari del divieto laddove esercitino poteri autoritativi e/o negoziali nei confronti di soggetti privati presso cui sono poi chiamati a svolgere un incarico/prestare servizio. Questa è infatti una condizione imprescindibile.

Per quanto attiene invece agli enti privati in destinazione, tenuto conto che l'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 si riferisce genericamente a "soggetti privati" quali enti in destinazione, l'Autorità ha ritenuto che la formulazione della disposizione consentisse una lettura ampia della nozione di "soggetti privati", comprensiva, ad esempio, di enti privati quali associazioni, fondazioni, federazioni con natura privatistica, imprese e studi di professionisti abilitati.

Una precisazione a parte è stata inserita per le società *in house*, per le quali nelle Linee guida, superando l'orientamento espresso nel citato PNA 2022, si specifica che lo svolgimento di un incarico in una società *in house*, anche rispetto ad un'amministrazione diversa da quella di provenienza del dipendente, non comporta la violazione del divieto di *pantouflage*. Ciò in quanto, in tali ipotesi, non si configura quella contrapposizione tra interesse pubblico e privato che costituisce il presupposto per l'applicazione del divieto.

In merito all'ambito oggettivo di applicazione della norma, chiarimenti sono stati forniti sull'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali da parte del dipendente pubblico nei confronti del soggetto privato, sottolineando la necessità di valutare caso per caso il ruolo ricoperto dal dipendente per verificare se effettivamente l'attività svolta abbia inciso in concreto e in modo significativo sulla decisione finale.

Quanto alla nozione di "attività professionale o lavorativa", l'Autorità ha precisato che essa deve intendersi in senso ampio, ricomprendendo sia i rapporti di lavoro subordinato sia gli incarichi conferiti per ricoprire determinate posizioni nell'ente. In ogni caso, viste le conseguenze afflittive del divieto sull'autonomia negoziale, è necessario che tali rapporti/incarichi abbiano carattere di continuità e stabilità. Infine, l'Autorità ha ritenuto che la norma si applichi anche agli incarichi a titolo gratuito assunti presso il soggetto privato, stante il rischio di pregiudizio dell'imparzialità del dipendente in vista della trasformazione in un incarico a titolo oneroso, in base a un accordo collusivo.

Le conseguenze sanzionatorie per la violazione del divieto di *pantouflage*

La seconda parte delle Linee guida è stata, invece, dedicata agli approfondimenti in merito all'applicazione delle conseguenze sanzionatorie nel caso di violazione del divieto, ossia la nullità dei contratti conclusi e degli incarichi conferiti in violazione del divieto, l'obbligo di restituzione dei compensi eventualmente percepiti e accertati e il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione.

Su tale ultima sanzione si sono concentrati gli sforzi interpretativi dell'Autorità. In particolare, si sono fornite indicazioni sull'estensione soggettiva del divieto, ritenendo che esso operi solo con riferimento all'ente di provenienza del soggetto assunto/incaricato; sull'estensione oggettiva, ossia sulla perimetrazione dell'oggetto del divieto di "contrattare" e, infine, sul *dies a quo* di tale divieto, individuato nella data di stipula del contratto di lavoro/incarico con un ex dipendente pubblico.

In questa parte, inoltre, sono stati esaminati i poteri esercitabili in materia da parte delle stazioni appaltanti allorché, nel corso di una gara pubblica, accertino la partecipazione di un operatore economico ritenuto responsabile della violazione del divieto di *pantouflage*; è stata, altresì, considerata l'incidenza dell'elemento soggettivo dell'illecito.

Più nel dettaglio, è stata richiamata la delibera ANAC n. 225 dell'11 maggio 2022, in cui si è affermata l'applicazione, alla sanzione del divieto di contrattare, dell'articolo 3 della legge n. 689/1981¹⁰ nella sua interpretazione fornita dalla giurisprudenza di legittimità, secondo la quale sussiste una presunzione semplice di sussistenza dell'elemento psicologico colposo a carico del destinatario della sanzione, superabile con la prova contraria da parte del trasgressore.

Il Regolamento sull'esercizio delle funzioni di vigilanza e sanzionatoria in materia di *pantouflage*

Oltre alle Linee guida di cui si è parlato sopra, con delibera ANAC n. 493-bis del 25 settembre 2024, è stato adottato il *Regolamento sull'esercizio della funzione di vigilanza e sanzionatoria in materia di violazione dell'art. 53, comma 16-ter, d.lgs. 165/2001*.

¹⁰ Legge 24 novembre 1981, n. 689, "Modifiche al sistema penale".

Il Regolamento, entrato in vigore in data 19 dicembre 2024, è volto a disciplinare i procedimenti dell'Autorità concernenti l'esercizio del potere di vigilanza e sanzionatorio nel caso di violazioni dell'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, ai sensi della legge n. 190/2012 e del combinato disposto degli articoli 16 e 21 del d.lgs. n. 39/2013.

L'adozione dello stesso è seguita al riconoscimento da parte della giurisprudenza, oltre che del potere di vigilanza in materia, anche del conseguente potere sanzionatorio di ANAC. Il giudice amministrativo ha difatti chiarito che, sebbene l'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001 *"non individui espressamente l'autorità competente a garantire l'esecuzione delle conseguenze sanzionatorie previste dalla norma stessa, una volta accertata l'effettiva violazione [...], non può fondatamente dubitarsi che tale potere spetti all'ANAC"*.

Tra le disposizioni regolamentari, merita un cenno la previsione di cui all'articolo 11, dedicato all'*Improcedibilità della segnalazione*, ed in particolare il comma 1, lettera h), che prevede l'improcedibilità delle segnalazioni *"che siano riferite a fattispecie nelle quali sia decorso il triennio dalla stipula del contratto di lavoro o conferimento dell'incarico"*.

Come illustrato nel paragrafo 5 delle Linee guida, l'Autorità ha escluso la possibilità di applicare l'istituto della prescrizione alla misura interdittiva prevista nel caso di violazione del divieto di *pantouflage*, non ritenendo sussistenti i presupposti per l'applicazione analogica dell'articolo 28 della legge n. 689/1981 (che disciplina la prescrizione per le sanzioni amministrative pecuniarie), in quanto il rapporto di somiglianza tra le disposizioni in esame attiene solo alla sanzione interdittiva, ma non anche all'illecito sanzionato.

Tale conclusione ha indotto l'Autorità a ritenere ragionevole la previsione di una causa di improcedibilità della segnalazione di *pantouflage*, al decorrere di un certo periodo di tempo.

Infine, si evidenzia che il Regolamento contiene una norma transitoria (articolo 24) in virtù della quale le disposizioni in esso contenute si applicano anche alle segnalazioni pervenute prima della sua entrata in vigore e rispetto alle quali non sia stata ancora spedita alle parti la comunicazione di avvio del procedimento, ad eccezione di quelle relative ad incarichi rispetto ai quali sia decorso il periodo di tre anni dalla cessazione dell'incarico pubblico.

3.2.2. I modelli *standard* per la corretta attuazione degli obblighi di trasparenza

Per tutto il 2024 l'Autorità ha proseguito il lavoro di perfezionamento di schemi *standard* di pubblicazione dei dati e delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi dell'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013, al fine di assicurare l'uniformità e la comparabilità dei dati pubblicati nelle sezioni *"Amministrazione trasparente"* (di seguito AT) delle amministrazioni/enti attraverso una vera e propria guida per la pubblicazione conforme.

Alla luce delle interlocuzioni con i soggetti istituzionali indicati dal richiamato articolo 48 e degli esiti delle consultazioni mirata e pubblica svoltesi (dal 27 novembre al 10 dicembre 2023), ANAC ha innanzitutto integrato e modificato, laddove necessario, i 13 schemi sui quali stava già lavorando fin dal 2022.

Successivamente, acquisito il parere favorevole di Conferenza Unificata, ISTAT, AgID e Garante per la protezione dei dati personali, previsto dal comma 3 della citata disposizione, è stata adottata la delibera ANAC n. 495 del 25 settembre 2024 con cui sono stati approvati e messi in sperimentazione obbligatoria 3 schemi *standard* - quelli relativi agli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 4-bis (trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche), dall'articolo 13 (organizzazione delle pubbliche amministrazioni) e dall'articolo 31 (controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione) del d.lgs. n. 33/2013 - concedendo alle amministrazioni un periodo transitorio di 12 mesi per l'aggiornamento delle loro sezioni AT.

Sono stati altresì pubblicati sul sito *web* istituzionale di ANAC i restanti 10 schemi¹¹, non ancora obbligatori, ma comunque resi disponibili per una sperimentazione su base volontaria che dovrebbe consentire all'Autorità di raccogliere *feedback* dai soggetti coinvolti e raffinare i modelli prima della eventuale approvazione definitiva degli stessi.

¹¹ Si tratta degli schemi di pubblicazione relativi agli articoli 12 (atti di carattere normativo e amministrativo generale), 20 (valutazione della *performance* e distribuzione dei premi al personale), 23, comma 1 (provvedimenti amministrativi adottati da organi di indirizzo politico e da dirigenti amministrativi), 26 e 27 (sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici), 29 (bilancio, Piano degli indicatori, monitoraggio degli obiettivi), 32 (servizi erogati), 35 (procedimenti amministrativi, controlli sulle dichiarazioni sostitutive e acquisizione d'ufficio dei dati), 36 (pagamenti informatici), 39 (pianificazione e governo del territorio) e 42 (interventi straordinari e di emergenza derogatori) del d.lgs. n. 33/2013.

La delibera ANAC sopra menzionata è accompagnata dal documento *Istruzioni operative per una corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. 33/2013* (Allegato 4), che funge da guida per la pubblicazione e per il controllo dei dati pubblicati. In particolare, vi sono descritti i requisiti di qualità delle informazioni diffuse ai sensi dell'articolo 6 del citato decreto, le procedure di validazione, i controlli anche sostitutivi, nonché i meccanismi di garanzia e correzione attivabili su richiesta di chiunque vi abbia interesse.

Nella seconda metà dell'anno 2024, un secondo gruppo di 7 schemi di pubblicazione dei dati oggetto di obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013¹² è stato posto in consultazione mirata e pubblica (dal 14 novembre al 5 dicembre 2024) e trasmesso al Garante per la protezione dei dati personali, alla Conferenza unificata, ad AgID e ad ISTAT, per loro eventuali osservazioni e contributi.

Dopo il perfezionamento degli stessi a seguito delle osservazioni pervenute, gli schemi di questo secondo gruppo sono stati approvati dal Consiglio dell'Autorità nell'adunanza del 14 gennaio 2025 e trasmessi ai fini dell'acquisizione del parere formale previsto dall'articolo 48, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013.

Unica eccezione è quella dello schema relativo all'articolo 40, concernente le informazioni ambientali, con riferimento al quale l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare un confronto con il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), in considerazione della complessità del quadro normativo, della specificità della materia e dei documenti oggetto di pubblicazione.

3.3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

L'Autorità ha continuato a supportare le amministrazioni e gli enti chiamati a dare attuazione alla disciplina in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza di cui alla legge n. 190/2012 e al d.lgs. n. 33/2013, di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013, nonché in relazione alla disciplina delle incompatibilità successive, c.d. *pantouflage*, di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001, anche attraverso l'esercizio della funzione consultiva.

Nel corso del 2024, si è reso necessario, sia sulla base di numerose richieste provenienti dalle amministrazioni e dagli Uffici interni in esito all'attività di vigilanza svolta, che su decisione dell'Autorità, approfondire alcuni specifici temi: ANAC ha dato riscontro a n. 171 quesiti e ha rilasciato, per le questioni più complesse, n. 176 pareri previa approvazione del Consiglio.

Sono, inoltre, pervenute n. 78 richieste di parere relative a questioni interpretative connotate da elementi di novità, su cui l'Autorità non si è mai espressa con atti a carattere generale o delibere specifiche in materia di anticorruzione e trasparenza.

Nel prosieguo si dà brevemente conto delle questioni ritenute di maggiore rilevanza, in termini sia di complessità degli approfondimenti svolti che di indicazioni fornite.

3.3.1. L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della prevenzione della corruzione e della trasparenza

Innanzitutto, l'Autorità si è occupata della corretta perimetrazione dell'ambito soggettivo di applicazione della disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione, esaminando la natura giuridica di alcuni enti sia sulla base del dettato normativo che tenendo conto delle indicazioni già fornite da ANAC.

¹² Si tratta dell'ultimo set di modelli relativi agli obblighi di pubblicazione di cui agli articoli 14 (titolari di incarichi), 15-*bis* (incarichi nelle società controllate), 15-*ter* (amministratori ed esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi), 33 (tempi di pagamento), 37 (contratti pubblici), 40 (informazioni ambientali) e 41 (sanità) del d.lgs. n. 33/2013.

3.3.1.1. Consorzi stradali obbligatori

A seguito delle diverse segnalazioni ricevute, con la delibera ANAC n. 21 del 17 gennaio 2024 sono state fornite indicazioni di carattere generale volte a chiarire gli adempimenti in materia di anticorruzione e trasparenza cui sono tenuti i consorzi stradali obbligatori.

In particolare, dopo aver ricondotto tali consorzi alla categoria degli enti pubblici non economici, si è concluso che essi sono ricompresi tra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 e, quindi, sono tenuti agli obblighi di pubblicazione previsti all'articolo 2-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, nonché - in virtù del richiamo espressamente contenuto nell'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012 - al rispetto della disciplina sulla prevenzione della corruzione, come già sostenuto da ANAC.

Tuttavia, considerata la varietà delle tipologie di consorzi stradali obbligatori presenti sul territorio nazionale, alcuni dei quali di ridotte dimensioni, in un'ottica di semplificazione e di minor aggravio, l'Autorità ha proposto l'applicazione nei confronti di tali enti di talune semplificazioni, analogamente a quanto già sostenuto con riferimento ai piccoli Comuni e agli ordini e collegi professionali (cfr. PNA 2022 e relativi Allegati; delibera ANAC n. 777 del 24 novembre 2021).

Tra le semplificazioni in materia di prevenzione della corruzione si segnalano, a titolo esemplificativo: la possibilità, laddove il consorzio sia privo di figure dirigenziali, di affidare l'incarico di RPCT ad un profilo non dirigenziale, che garantisca comunque le competenze adeguate e la posizione di autonomia e indipendenza richiesta dalla legge; la facoltà, residuale ed eccezionale, qualora manchi all'interno dei piccoli consorzi stradali obbligatori una struttura amministrativa gerarchica atta all'individuazione del RPCT tra i dirigenti-dipendenti dell'ente, di indicare un soggetto esterno, seppur previa motivazione chiara e puntuale nell'atto di nomina (cfr. Allegato 3 al PNA 2022).

Degna di nota è anche la scelta di ANAC di ritenere applicabili ai consorzi stradali obbligatori con meno di 50 dipendenti le semplificazioni elaborate nel citato PNA 2022 (cfr., in particolare, Parte generale, § 10).

Nel dettaglio, tali enti, dopo la prima adozione delle misure di prevenzione della corruzione o della trasparenza, possono confermare per le successive due annualità il medesimo strumento di programmazione con apposito atto dell'organo di indirizzo.

Nell'ambito della mappatura dei processi, tali enti possono dare priorità a quelli afferenti alle aree di rischio specifiche, quali la gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio, soprattutto connesse alla manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade soggette al pubblico transito; i contratti pubblici, con particolare riferimento alla selezione del contraente cui affidare lavori, servizi e forniture connessi alle attività per la manutenzione, sistemazione e ricostruzione delle strade soggette al pubblico transito nonché alla gestione delle opere e delle attività che conseguono all'aggiudicazione definitiva di suddetti lavori, servizi o forniture; il conferimento di incarichi.

In relazione, invece, alle semplificazioni in materia di trasparenza, si segnala, fra l'altro, la semplificazione delle modalità attuative attraverso una riformulazione dei contenuti di alcuni dati da pubblicare (articoli 13, 23, 29 e 35 del d.lgs. n. 33/2013). Resta fermo che gli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013 non compatibili con la struttura e l'attività dei consorzi stradali obbligatori non sono applicabili a tale tipologia di enti.

3.3.1.2. Istituti di istruzione tecnologica superiore

L'Autorità, ai fini dell'applicabilità della disciplina sulla trasparenza, ha esaminato anche la natura giuridica di un istituto di istruzione tecnologica superiore (ITS) attivo nei settori della mobilità sostenibile e dell'economia marittima in una Regione a statuto speciale.

Si tratta di istituti accreditati sulla base di appositi requisiti e *standard* stabiliti a livello nazionale che operano secondo un modello di gestione pubblico-privato di attività *no profit* e finanziati da un fondo per l'istruzione tecnologica superiore; hanno natura privatistica e assumono la veste di fondazioni di partecipazione.

L'Autorità, escluso che l'ITS possa essere inquadrato tra le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, al pari di università e AFAM (Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica), ne ha valutato la riconducibilità tra gli enti di diritto privato di cui all'articolo 2-*bis*, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 33/2013. A tal riguardo, se da un lato sono stati integrati i primi due requisiti previsti dalla norma (bilancio superiore a 500 mila euro e finanziamento pubblico maggioritario), dall'altro è risultato invece mancante

quello della nomina della totalità dei membri dell'organo di indirizzo o amministrazione da parte di pubbliche amministrazioni.

Si è, quindi, concluso nel senso che l'ITS non rientri nell'ambito dei soggetti privati di cui all'articolo 2-*bis*, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 33/2013, bensì nell'ambito del comma 3 del medesimo articolo 2-*bis*. Ciò in considerazione dell'attività di pubblico interesse svolta, in regime di accreditamento, che si evince proprio dalle norme istitutive e dallo statuto dell'ente.

Da ciò consegue l'obbligo per l'ente in questione di adottare le misure di trasparenza previste dal d.lgs. n. 33/2013, in quanto compatibili, e limitatamente ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse, secondo le indicazioni contenute nella determinazione ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017.

3.3.2. Il regime di trasparenza dei contratti pubblici

Nell'ambito dell'attività consultiva svolta nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha dedicato particolare attenzione al regime di trasparenza dei contratti pubblici, in considerazione dell'avvento della digitalizzazione degli appalti, che ha semplificato l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Già nel 2023, in attuazione dell'articolo 28 del d.lgs. n. 36/2023, era stata adottata la delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, aggiornata poi con la successiva delibera ANAC n. 601 del 19 dicembre 2023, nella quale si descriveva il nuovo regime di trasparenza dei contratti pubblici per gli affidamenti banditi successivamente al 1° gennaio 2024¹³.

Muovendo proprio dalle indicazioni generali fornite con le citate delibere, l'Autorità ha chiarito il regime di trasparenza applicabile a specifiche tipologie contrattuali, al fine di fornire un ausilio alle stazioni appaltanti nel corretto assolvimento di quanto previsto dal combinato disposto del citato articolo 28 del d.lgs. n. 36/2023 e dell'articolo 37 del d.lgs. n. 33/2013.

3.3.2.1. Contratti esclusi e contratti gratuiti

Un primo approfondimento ha riguardato i contratti esclusi e quelli gratuiti, in relazione ai quali l'Autorità è intervenuta con il Comunicato del Presidente del 24 maggio 2024 ed apposite FAQ (*Frequently Asked Questions*) rese disponibili sul sito *web* istituzionale.

I contratti esclusi dall'applicazione della disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici (di seguito anche Codice), secondo quanto previsto dagli articoli 13, comma 2, e 56 del d.lgs. n. 36/2023, sono una categoria eterogenea di contratti (per la cui ricognizione si rinvia alla delibera ANAC n. 584 del 19 dicembre 2023) sulla quale l'Autorità esercita la vigilanza ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera a), dello stesso d.lgs. n. 36/2023.

Pur muovendo dalla considerazione che le regole della trasparenza di cui all'articolo 37 del d.lgs. n. 33/2013 e all'articolo 28 del d.lgs. n. 36/2023 non possano trovare applicazione diretta per questa categoria di contratti, al fine di assicurare la conoscenza sull'operato e sulle attività realizzate dalle stazioni appaltanti, l'Autorità ha distinto il regime di trasparenza a seconda che si tratti di contratti esclusi che ricevono il Codice Identificativo Gara (CIG - si pensi all'acquisto o locazione di beni immobili), per i quali la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) acquisisce dati e informazioni, ovvero di contratti che non acquisiscono il CIG (ad esempio, accordi tra amministrazioni o appalti aggiudicati in forza di un diritto esclusivo).

Per i primi, l'Autorità ha previsto la pubblicazione nella sezione "*Amministrazione trasparente*", sottosezione "*Bandi di gara e contratti*", del sito *web* istituzionale dell'amministrazione/ente, del *link* alla BDNCP che rinvia ai dati relativi allo specifico contratto.

Per i secondi, invece, sono stati individuati appositi regimi di trasparenza.

¹³ In attuazione del principio dell'unico invio (*once only*), l'articolo 3 della citata delibera indica la nuova e semplificata modalità per assolvere agli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici, con decorrenza dal 1° gennaio 2024, la quale prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti comunichino tempestivamente alla BDNCP, attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale, tutti i dati e le informazioni individuati dall'Autorità nell'articolo 10 della delibera ANAC n. 261/2023. Ai fini della trasparenza, fanno fede i dati trasmessi alla BDNCP, la quale ne assicura, come prevede lo stesso articolo 28 del d.lgs. n. 36/2023, la tempestiva pubblicazione, "*anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza*". I dati e le informazioni che, invece, non sono presenti nella BDNCP, individuati dall'Autorità in un apposito documento (Allegato 1 alla delibera ANAC n. 264/2023), devono essere pubblicati nella sezione "*Amministrazione trasparente*" del sito *web* istituzionale dell'ente.

Ad esempio, per gli accordi di cooperazione reciproca tra amministrazioni, volti al perseguimento di obiettivi di interesse comune ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, i dati e le informazioni sono resi conoscibili ai sensi dell'articolo 23 del d.lgs. n. 33/2013, il quale prevede la pubblicazione, nella sottosezione "Provvedimenti" della sezione "Amministrazione trasparente", degli elenchi degli accordi stipulati, da aggiornare ogni sei mesi, con almeno il numero del provvedimento, l'oggetto del provvedimento e l'indicazione dell'ufficio/struttura responsabile.

Quanto agli appalti aggiudicati da una stazione appaltante/ente concedente ad altra stazione appaltante in forza di un diritto esclusivo di cui questa beneficia in virtù di disposizioni legislative o regolamentari o amministrative (articolo 56, comma 1, lettera a), e articolo 181, d.lgs. n. 36/2023), ANAC ha raccomandato la pubblicazione in "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", secondo un criterio di compatibilità, soltanto di alcuni dati e documenti minimi, quali struttura proponente, oggetto dell'affidamento, affidatario, importo, estremi, o versione integrale, della decisione di dare avvio alla procedura o atto di analogo tenore.

Indicazioni simili sono state fornite con riguardo ai contratti gratuiti (articolo 13, comma 2, d.lgs. n. 36/2023). Anche per questi contratti, ANAC ha infatti raccomandato la pubblicazione in "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", di alcuni dati e documenti minimi, tra cui struttura proponente, oggetto dell'affidamento, affidatario, estremi, o versione integrale, della decisione o atto di analogo tenore di dare avvio alla procedura.

3.3.2.2. Contratti inerenti ai servizi sociali

Un'ulteriore categoria di contratti per i quali si è ritenuto opportuno fornire indicazioni in ordine alle misure di trasparenza applicabili è rappresentata da quella dei contratti inerenti ai servizi sociali, che sono stati oggetto sia di specifiche FAQ che del Comunicato del Presidente del 6 novembre 2024. Si tratta di una categoria variegata di contratti, alcuni dei quali assoggettati alla disciplina del Codice, altri estranei, altri ancora esclusi dall'applicazione del d.lgs. n. 36/2023.

Ciò ha necessariamente imposto di ragionare su tre diversi regimi di trasparenza.

Per i contratti ai quali si applica il Codice (articoli 127-131, d.lgs. n. 36/2023), valgono le indicazioni di carattere generale sulla trasparenza formulate con la citata delibera ANAC n. 264/2023, ovvero la pubblicazione in "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", del [link](#) che rinvia alla BDNCP e, secondo un criterio di compatibilità, dei documenti elencati all'Allegato 1 della delibera medesima.

Diversamente, per i contratti inerenti ai servizi sociali esclusi e per quelli estranei al Codice, si è reso necessario fare riferimento alla normativa speciale da individuarsi nel d.lgs. n. 117/2017¹⁴, c.d. Codice del Terzo settore, e nelle Linee guida adottate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto ministeriale n. 72/2021¹⁵, ove si trovano anche disposizioni relative al profilo della trasparenza.

Infatti, è evidente che la non riconducibilità di tali categorie di contratti alla disciplina del Codice rende necessario garantire la trasparenza mediante obblighi di pubblicazione diversi da quelli previsti dall'articolo 37 del d.lgs. n. 33/2013.

Per i contratti estranei, quali, ad esempio, procedure di co-programmazione, gli obblighi di trasparenza sono assolti mediante la pubblicazione degli atti e provvedimenti specificati nella normativa speciale sopra citata nella sottosezione relativa ai provvedimenti (articolo 23, d.lgs. n. 33/2013).

Così pure per le procedure di co-progettazione, cui si aggiunge la pubblicazione ai sensi degli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, comportando tali contratti l'erogazione di contributi e sovvenzioni.

Per le convenzioni con associazioni di promozione sociale (APS) e organizzazioni di volontariato (ODV), la pubblicazione è limitata ai dati e alle informazioni relativi ai soggetti ammessi al finanziamento, all'intervento finanziato e al relativo ammontare, ai sensi delle citate disposizioni, consistendo tali convenzioni in strumenti per l'erogazione di contributi e sovvenzioni.

¹⁴ Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106".

¹⁵ Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 72 del 31 marzo 2021, recante "Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli artt. 55-57 del d.lgs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore)".

Quanto invece alle procedure di accreditamento e autorizzazione, anch'esse escluse dall'applicazione del Codice, gli obblighi di pubblicazione, con riguardo agli atti e provvedimenti precisati nella normativa speciale, sono assolti ai sensi degli articoli 23, 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, rispettivamente nelle sottosezioni *"Provvedimenti"* e *"Contributi e sovvenzioni"* della sezione *"Amministrazione trasparente"*.

3.3.2.3. Affidamenti di servizi legali

L'Autorità ha predisposto indicazioni puntuali anche per i servizi legali, rendendo disponibile sul sito *web* istituzionale una nuova FAQ in materia, ove sono state considerate tre ipotesi di contratti a cui sono stati ricondotti tre diversi regimi di trasparenza.

La trasparenza è assolta mediante l'inserimento di dati e informazioni nella BDNCP e la pubblicazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*, del sito *web* istituzionale dell'amministrazione/ente del *link* che rinvia ai dati relativi allo specifico contratto, nelle ipotesi di conferimento di un incarico ad un avvocato per la rappresentanza legale di un ente in un arbitrato o in una conciliazione oppure in procedimenti giudiziari dinanzi a organi giurisdizionali (contratto escluso, ai sensi dell'articolo 56, comma 1, lettera h), del d.lgs. n. 36/2023, e per il quale si acquisisce il CIG – cfr. delibera ANAC n. 584/2023).

La medesima soluzione è stata adottata per il caso di affidamento all'esterno, da parte dell'amministrazione, della complessiva gestione dei servizi legali (appalto di servizi rientrante nei settori ordinari – cfr. articolo 127 del d.lgs. n. 36/2023).

Infine, per gli affidamenti di servizi legali non disciplinati dall'articolo 127 del Codice, né esclusi ai sensi dell'articolo 56, ma che sono a tutti gli effetti consulenze legali ai sensi dell'articolo 7, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, gli obblighi di trasparenza sono ritenuti assolti, ai sensi dell'articolo 15, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 33/2013, nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione di primo livello *"Consulenti e collaboratori"* o, stante la perfetta corrispondenza dei dati ivi previsti con quelli della disposizione medesima, dalla comunicazione dei dati alla Banca dati PerlaPA¹⁶ e dalla pubblicazione in *"Amministrazione trasparente"*, nella citata sottosezione, del *link* alla banca dati stessa.

3.3.2.4. Affidamenti diretti

Numerose richieste di parere da parte delle stazioni appaltanti hanno riguardato il regime di trasparenza degli affidamenti diretti (articolo 50, comma 1, lettere a) e b) del d.lgs. n. 36/2023), tema delicato e discusso considerata la grande rilevanza in termini sia numerici che economici degli stessi.

Oltre ad un apposito *Vademecum sugli affidamenti diretti per lavori, servizi e forniture*, nel quale sono state fornite indicazioni operative (il sistema di acquisizione del CIG e l'attività di implementazione in corso delle schede per l'invio dei dati alla BDNCP), l'Autorità ha adottato apposite FAQ pubblicate sul sito *web* istituzionale. Per assicurare la trasparenza di questa tipologia di affidamenti, è stata ritenuta sufficiente la pubblicazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione *"Bandi di gara e contratti"*, della decisione di contrarre (articolo 17, commi 1 e 2, d.lgs. n. 36/2023) contenente l'oggetto, l'importo, il contraente, le ragioni della sua scelta e il possesso dei requisiti, fermo restando il collegamento ipertestuale alla BDNCP.

3.3.3. L'ulteriore attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione

Tra le questioni portate all'attenzione dell'Autorità nell'ambito della prevenzione della corruzione, molte hanno riguardato la figura del RPCT nonché la predisposizione del PTPCT o della relativa sezione del PIAO. Nella maggioranza dei casi è stato sufficiente rinviare ad indicazioni già fornite in precedenti atti dell'Autorità.

¹⁶ PerlaPA è il portale messo a disposizione dal Dipartimento della Funzione Pubblica per permettere la compilazione e la consultazione del sistema di banche dati pubblico omonimo, che raccoglie le informazioni che riguardano gli obblighi cui sono sottoposti gli enti pubblici. È composto da cinque sezioni: anagrafe delle prestazioni (database in cui la pubblica amministrazione può dichiarare quali sono gli incarichi assegnati sia a consulenti esterni che a dipendenti dell'amministrazione stessa); permessi legge n. 104/1992; GEPAS (database che include tutte le informazioni sugli scioperi nel settore pubblico); GEDAP (database che include permessi, aspettative e distacchi per l'ambito sindacale pubblico); procedimenti disciplinari (banca dati che raccoglie le informazioni che riguardano i procedimenti disciplinari verso i dipendenti della pubblica amministrazione).

3.3.3.1. La figura del RPCT

Nell'ambito degli approfondimenti relativi alla figura del RPCT, sono stati forniti chiarimenti in relazione alla nomina dello stesso in un'Unione di Comuni di piccole dimensioni. Al riguardo, considerate anche le indicazioni generali già fornite, da ultimo nell'Allegato 3 al PNA 2022 (delibera ANAC n. 7 del 17 gennaio 2023), si è precisato che il RPCT dell'Unione va individuato preferibilmente nel Segretario comunale dell'Unione stessa ovvero, previa acquisizione di ulteriori informazioni sulla dotazione organica effettiva dei Comuni aderenti, nel Segretario generale di uno di questi.

Qualora i predetti soggetti non possano rivestire l'incarico per motivi di incompatibilità o opportunità, la scelta può ricadere anche su funzionari o titolari di posizione organizzativa (ora titolari di incarichi di elevata qualificazione) dell'Unione o di uno dei Comuni aderenti, a condizione che essi presentino esperienza e competenze tali da poter garantire il corretto assolvimento dei compiti spettanti al RPCT. Ad avviso dell'Autorità va, invece, esclusa la possibilità che l'incarico venga conferito ad un soggetto completamente estraneo sia all'Unione che ai Comuni aderenti (ad esempio, un consulente o collaboratore esterno).

La necessità di ricorrere, nella nomina del RPCT, ad un dipendente che sia non solo di ruolo ma anche "in servizio" presso l'ente di riferimento, ossia in una posizione attiva e presente nella sua funzionalità quotidiana, è un principio cardine della disciplina della prevenzione della corruzione espressamente indicato dall'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012, che l'Autorità ha più volte affermato nell'esercizio dell'attività consultiva.

Altra criticità ricorrente è quella della nomina del RPCT negli enti locali con strutture organizzative di ridotte dimensioni o nelle piccole società, ove spesso si ravvisano difficoltà nella scelta di un soggetto che al loro interno possa svolgere la funzione.

In queste ipotesi l'Autorità ha fornito supporto, valutando caso per caso le soluzioni più opportune. A titolo esemplificativo, per gli enti locali è stata suggerita la nomina quale RPCT di un dipendente con profilo non dirigenziale, supportato dalla struttura e dall'organo di indirizzo per meglio acquisire le idonee competenze. Per le società con carenza di personale o addirittura prive di dipendenti è stata raccomandata la vigilanza stringente delle amministrazioni controllanti, nonché la necessità per queste ultime di assicurare, tramite il proprio RPCT, misure di prevenzione della corruzione con riguardo alla partecipata.

Di contro, per le amministrazioni di grandi dimensioni, sono stati chiesti chiarimenti sull'individuazione dei "referenti" del RPCT, con riferimento ai quali l'Autorità ha ribadito l'opportunità che essi siano individuati tra i dipendenti inquadrati nei ruoli dell'ente e la necessità che un'eventuale diversa scelta sia adeguatamente motivata nel provvedimento di nomina.

Infine, l'Autorità ha valutato diverse questioni su situazioni di conflitto di interessi che possono venire in rilievo tra le funzioni di RPCT e ulteriori incarichi attribuiti al medesimo soggetto, fornendo, di volta in volta, i suggerimenti più opportuni.

3.3.3.2. Riorganizzazione e rotazione ordinaria

Alcuni enti hanno sollevato questioni circa la difficoltà, in fase di processo di riorganizzazione della propria struttura, di applicazione del principio della misura della c.d. rotazione ordinaria.

L'Autorità, richiamando i principi già espressi sul tema, ha suggerito che, ove l'ente decida di sopassedere all'attuazione della misura della rotazione, siano adottate misure alternative e si provveda a motivare adeguatamente la mancata applicazione. Ciò con particolare riferimento alla rotazione del personale apicale e con funzioni di responsabilità operante nelle aree a rischio corruzione, in relazione alla quale si dovrà dare conto nello stesso PTPCT e nei provvedimenti di conferimento degli incarichi.

3.3.4. L'ulteriore attività consultiva in materia di trasparenza

In materia di trasparenza, oltre alle questioni relative ad accesso civico generalizzato (FOIA) e all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione a seguito dell'adozione della delibera ANAC n. 213 del 23 aprile 2024, diverse richieste di parere pervenute nel corso dell'anno 2024 hanno riguardato problematiche interpretative e applicative del d.lgs. n. 33/2013, sia in merito a singoli obblighi di pubblicazione ivi previsti sia in merito a questioni più generali.

3.3.4.1. Accesso civico generalizzato agli atti di amministrazioni regionali o locali

Il Coordinamento nazionale dei difensori civici delle Regioni e delle Province Autonome italiane ha sollevato alcuni dubbi interpretativi in relazione all'articolo 5, comma 8, del d.lgs. n. 33/2013, che prevede la possibilità di ricorrere al difensore civico nei casi di diniego totale o parziale dell'accesso civico generalizzato (FOIA) ad atti delle amministrazioni regionali o locali o di mancata risposta nel termine previsto dal comma 6 della disposizione medesima.

Innanzitutto, l'Autorità, mediante la predisposizione di nuove FAQ e l'integrazione di quelle già pubblicate, ha fornito chiarimenti sul rapporto intercorrente tra la richiesta di riesame al RPCT e il ricorso al difensore civico, da intendersi in termini di alternatività con conseguente esclusione della possibilità di una contemporanea attivazione dei due rimedi, in quanto non in linea con la *ratio* perseguita dal legislatore, volta a potenziare la tutela dell'istante con la previsione di strumenti fra loro alternativi e a garantire certezza dei procedimenti.

Inoltre, considerato il vuoto normativo, ANAC si è soffermata sul termine per presentare ricorso dinanzi al difensore civico e sulla questione relativa alla partecipazione del controinteressato in tale procedimento.

Infine, si è ritenuto opportuno raccomandare che le amministrazioni informino il difensore civico della decisione finale assunta a seguito della pronuncia di illegittimità del diniego da parte dello stesso difensore, al fine di evitare margini di incertezza sull'esito del procedimento e di orientare l'attività del difensore stesso.

3.3.4.2. Diritto di accesso dell'ente controllante ai verbali della società *in house* controllata

In materia di diritto di accesso ai dati oggetto di obbligo di pubblicazione ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ha affrontato la questione del diritto del Comune, socio di una società *in house* sottoposta a controllo analogo, di accedere ai verbali del Consiglio di amministrazione della società stessa.

Sul punto, si è ritenuto sussistente il diritto del Comune socio di ottenere dalla società su cui esercita il controllo analogo le informazioni e i documenti che interessano la società stessa, salvo che esistano specifiche e ben motivate ragioni che attengano ad esigenze di riservatezza o ad altri segreti tutelati da altre disposizioni dell'ordinamento.

3.3.4.3. Attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione

Una particolare attenzione è stata rivolta alle richieste di chiarimento relative alla delibera ANAC n. 213 del 23 aprile 2024 e alle successive modificazioni di cui all'atto del Presidente del 1° giugno 2024 ratificate con delibera ANAC n. 270 del 5 giugno 2024, in materia di *Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 maggio 2024 e attività di vigilanza dell'Autorità*, il cui contenuto sarà dettagliatamente descritto nel paragrafo 4.3.1. del capitolo 4 della Relazione.

Come è noto, infatti, l'articolo 45, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013 attribuisce all'Autorità il compito di controllare l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, conferendole i relativi poteri ispettivi e di ordine di procedere alla pubblicazione.

Nell'esercizio di tali funzioni, oltre a quanto già precisato nelle determinazioni ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016¹⁷ e n. 1134 dell'8 novembre 2017¹⁸, recanti le Linee guida per l'attuazione degli obblighi di trasparenza, l'Autorità, con le suddette delibere, ha fornito le specifiche indicazioni annuali in relazione all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione prevista dall'articolo 14, comma 4, lettera g), del d.lgs. n. 150/2009¹⁹.

Destinatari di tali indicazioni sono state le amministrazioni pubbliche, gli enti pubblici economici, gli ordini professionali, le società e gli enti di diritto privato in controllo pubblico, le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, gli enti privati di cui all'articolo 2-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013, e i rispettivi Organismi indipendenti di valutazione (OIV) o organismi con funzioni analoghe.

¹⁷ Prime linee guida recanti indicazioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni contenute nel d.lgs. 33/2013 come modificato dal d.lgs. 97/2016, approvate con determinazione ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

¹⁸ 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, approvate con delibera ANAC n. 1134 dell'8 novembre 2017.

¹⁹ Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, "Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni".

Successivamente all'adozione di tali atti, sono pervenuti diversi quesiti sull'ambito soggettivo di applicazione degli obblighi in esame: alcuni soggetti hanno chiesto di chiarire se erano tenuti a produrre l'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione.

Con particolare riferimento agli enti in fusione per cui era stato già deliberato lo scioglimento, l'Autorità ha chiarito che l'attestazione OIV deve fotografare la situazione degli obblighi di pubblicazione riferiti all'annualità precedente e, in ogni caso, l'ente giuridicamente soppresso non è più soggetto agli adempimenti OIV e al monitoraggio.

3.3.4.4. Trasparenza degli enti pubblici in liquidazione

Quanto all'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ha affrontato la questione degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza per un ente pubblico in liquidazione.

Richiamando la già citata determinazione ANAC n. 1134/2017, che si riferisce espressamente alle società controllate sottoposte a liquidazione, l'Autorità, ritenendo i principi espressi applicabili anche nel caso di ente pubblico sottoposto a gestione commissariale liquidatoria, ha concluso nel senso che tale categoria di enti soggiace agli obblighi in materia di anticorruzione e trasparenza anche nella fase di liquidazione.

3.3.4.5. Obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle cariche rivestite

Diversi quesiti hanno riguardato l'applicazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, il quale elenca gli obblighi di pubblicazione posti a carico dei titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e dei titolari di incarichi dirigenziali.

Alcuni di questi hanno riguardato gli obblighi di pubblicazione dei dati relativi alle cariche rivestite ai sensi della lettera d) del comma 1 della citata disposizione.

L'Autorità ha chiarito che, avuto riguardo alla formulazione letterale della prescrizione, costituiscono oggetto di pubblicazione i dati relativi all'assunzione di tutte le cariche rivestite, sia quelle a titolo oneroso che quelle a titolo gratuito, presso enti pubblici o privati, non potendo considerare limitato alle cariche di tipo "politico" o connesse con la carica politica rivestita l'obbligo di pubblicazione in esame.

Nello specifico, si è quindi ritenuto che anche l'incarico di responsabile della segreteria di un assessore regionale rivestito da un consigliere comunale rientri tra le "cariche" cui si riferisce la norma istitutiva dell'obbligo, configurandosi lo stesso come un incarico a tempo determinato presso l'amministrazione regionale.

3.3.4.6. Incarichi di consulenza tecnica conferiti da Procure a dipendenti pubblici

Di particolare interesse la questione concernente la trasparenza degli incarichi di consulenza tecnica conferiti dalle Procure della Repubblica a dipendenti della pubblica amministrazione nell'ambito di procedimenti penali.

L'Autorità ha ritenuto non applicabili a tale tipologia di incarichi gli obblighi di pubblicazione previsti dall'articolo 15 del d.lgs. n. 33/2013, che disciplina la trasparenza relativa agli incarichi di collaborazione e consulenza. Al riguardo è stato chiarito che tali obblighi mal si conciliano con l'incarico di consulente tecnico della Procura, sia esso rivestito nella fase delle indagini preliminari oppure nella fase processuale vera e propria, ossia a seguito dell'apertura del dibattimento.

Al contempo, è stata tuttavia sottolineata l'opportunità di assicurare la trasparenza delle scelte fiduciarie riservate al magistrato, mediante pubblicazione di un elenco dei consulenti tecnici della Procura, da tenere costantemente aggiornato, alla luce dei requisiti di idoneità del consulente.

3.3.4.7. Dati relativi ad enti vigilati, in controllo pubblico e alle partecipazioni in società di diritto privato

ANAC si è espressa anche con riguardo agli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché alle partecipazioni in società di diritto privato, con particolare riguardo alla corretta interpretazione del riferimento alla pubblicazione dei *"dati relativi agli incarichi di amministratore dell'ente e al relativo trattamento economico complessivo"*, contenuto nel comma 2 dell'articolo 22 del d.lgs. n. 33/2013, che disciplina tali obblighi.

Sul punto si è precisato che tale pubblicazione va riferita ai dati riguardanti i singoli soggetti che rivestono l'incarico e al compenso economico complessivo da ciascuno ricevuto.

Ciò innanzitutto sulla base della formulazione letterale della disposizione che, con l'espressione "incarico", deve intendersi riferita al conferimento e alla titolarità dello stesso da parte di un soggetto nell'ente. Inoltre, il legislatore, nella disposizione richiamata, con riferimento ai rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo degli enti pubblici e privati specificati al comma 1, ha previsto la pubblicazione dei dati relativi al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante (oltre ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari), attribuendo quindi rilievo alla trasparenza con riguardo a ciascun incarico.

A conferma dell'interpretazione esposta, si è richiamato, infine, l'articolo 47, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, che prevede una specifica sanzione amministrativa in caso di violazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 22, comma 2, anche per gli amministratori societari che non comunicano ai soci pubblici il proprio incarico ed il relativo compenso.

3.3.4.8. Atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici

Con riferimento alla disciplina della trasparenza da applicarsi agli atti di concessione di benefici economici comunque denominati, l'Autorità ha affrontato anche una questione di carattere interpretativo posta da un ente territoriale in merito alle informazioni relative ai soggetti beneficiari previste dall'articolo 27 del d.lgs. n. 33/2013 e alla definizione di importo "corrisposto".

A tal proposito sono state richiamate le indicazioni di carattere generale fornite con la delibera ANAC n. 468 del 16 giugno 2021, avente ad oggetto gli obblighi in questione, ove sono stati distinti i diversi obblighi previsti dagli articoli 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013, che impongono, oltre alla pubblicazione dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni devono attenersi per la concessione dei provvedimenti in questione e dei singoli atti di concessione (comprensivi dei relativi atti di modifica o revoca), anche gli elementi informativi concernenti ciascun provvedimento adottato, tra i quali viene indicato l'importo corrisposto, da intendersi come importo liquidato.

3.3.4.9. Pianificazione e governo del territorio

ANAC si è soffermata anche sulla pubblicazione, prevista dall'articolo 39, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013, delle proposte di accordo pubblico-privato presentate in riscontro ad avvisi pubblici o manifestazioni di interesse dell'amministrazione, al fine della determinazione di alcune previsioni del contenuto discrezionale degli atti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

In linea con le indicazioni già fornite con la delibera ANAC n. 880 del 1° dicembre 2021, si è ritenuto che le proposte di accordo formalizzate presso l'amministrazione e poi recepite – dopo l'approvazione dell'accordo – nello strumento di pianificazione siano da considerarsi oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della richiamata disposizione. Ciò tenuto conto che tali proposte di accordo sono finalizzate alla determinazione di previsioni dello strumento urbanistico e ne costituiscono parte integrante e sostanziale.

La medesima esigenza di trasparenza è stata però ravvisata anche per le proposte di accordo formalizzate anche se non recepite negli atti programmatici, in quanto tale pubblicazione consente la comparabilità delle stesse e la conoscibilità delle ragioni e delle circostanze che hanno indotto l'amministrazione ad adottare alcune previsioni piuttosto che altre in sede di approvazione definitiva degli strumenti di pianificazione.

3.3.5. L'attività consultiva in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

Tra le tematiche più rilevanti affrontate dall'Autorità nell'ambito dell'attività consultiva in materia di anticorruzione svolta nel corso dell'anno 2024, di particolare interesse risultano le questioni relative alle fattispecie di inconferibilità di cui agli articoli 3 (inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro le pubbliche amministrazioni) e 7 (inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello regionale e locale) del d.lgs. n. 39/2013, nonché altre questioni di carattere più generale.

3.3.5.1. Dichiarazione sulla insussistenza di cause di inconferibilità o incompatibilità

Tra le questioni di carattere generale, l'Autorità è stata chiamata ad esprimersi in merito al momento dell'acquisizione delle dichiarazioni di inconferibilità e incompatibilità per l'assunzione di nuovi incarichi.

In proposito, è stato ribadito quanto già affermato nella determinazione ANAC n. 833 del 3 agosto 2016²⁰ e nelle FAQ in materia di anticorruzione: tali dichiarazioni, ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. n. 39/2013, vanno rese all'atto del conferimento dell'incarico e, nel corso dello stesso, l'interessato presenta annualmente una dichiarazione sulla insussistenza di una delle cause di incompatibilità di cui al citato decreto.

3.3.5.2. Incarichi di elevata qualificazione e condanna per responsabilità civile e/o amministrativo-contabile

L'Autorità ha anche affrontato ipotesi di inconferibilità di incarichi di posizione organizzativa (ora elevata qualificazione) ai sensi del d.lgs. n. 39/2013 e la possibilità di estendere le ipotesi di inconferibilità al personale non dirigenziale, anche in relazione a pronunce di condanna per responsabilità civili e/o amministrativo-contabili.

Innanzitutto, è stato chiarito che il regime delle inconferibilità di cui al citato decreto fa riferimento agli incarichi dirigenziali e agli incarichi di funzioni dirigenziali, per cui la riconducibilità tra i medesimi degli incarichi di elevata qualificazione dipende dall'attribuzione delle stesse funzioni dirigenziali.

Occorre pertanto distinguere gli incarichi di elevata qualificazione che svolgono le funzioni di vicedirigente negli enti dove è istituita la dirigenza dagli incarichi di posizione organizzativa che assumono invece il ruolo di responsabili di un servizio ove i dirigenti non sono previsti in dotazione organica. Ne consegue che soltanto l'incarico di elevata qualificazione in un ente locale, conferito ai sensi dell'articolo 109, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)²¹, può essere qualificato come incarico di funzioni dirigenziali a personale non dirigenziale, rientrando nella definizione di "incarico dirigenziale interno" di cui all'articolo 1, comma 2, lettera j), del d.lgs. n. 39/2013.

Nel caso esaminato è stata quindi ritenuta applicabile la fattispecie di inconferibilità di cui al comma 1 dell'articolo 3, al ricorrere degli altri presupposti ivi previsti. Inoltre, è stato chiarito che la citata previsione normativa non si estende alle pronunce di condanna per responsabilità civile e/o amministrativo-contabile, in quanto la vigente formulazione limita l'applicabilità della misura dell'inconferibilità alle sole ipotesi di condanna penale, anche non definitiva.

3.3.6. L'attività consultiva in materia di *pantouflage*

Sono pervenute nel corso dell'anno 2024 anche diverse richieste di parere in merito all'applicazione del divieto di c.d. *pantouflage* di cui all'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001, che, come già anticipato, fa divieto ai pubblici dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato, per conto della propria amministrazione, poteri autoritativi o negoziali, di svolgere, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, attività lavorativa o professionale presso i soggetti privati destinatari dei suddetti poteri.

In coerenza con quanto precisato nelle già citate Linee guida in materia, adottate con la delibera ANAC n. 493/2024, l'Autorità si è spesso trovata a dover verificare in concreto la sussistenza o meno di tali poteri autoritativi/negoziali per valutare il divieto in esame.

3.3.6.1. Incarico di responsabile di commessa nella fase esecutiva del contratto

A titolo esemplificativo, si riporta il caso di un dipendente di una società in controllo pubblico che ha assunto le funzioni di stazione appaltante nei confronti della società che vorrebbe assumere il medesimo dipendente.

In tale ipotesi, l'Autorità ha ritenuto che le attività di indirizzo, coordinamento e gestione amministrativa insite nell'incarico di responsabile della commessa relativa al contratto di manutenzione affidato alla società in destinazione - svolte dal dipendente in nome e per conto della stazione appaltante (c.d. ente in provenienza) durante il rapporto contrattuale - implicino l'esercizio di poteri autoritativi/negoziali. Pertanto, il solo fatto che il soggetto abbia assunto il ruolo di responsabile di commessa nella fase di esecuzione del contratto di manutenzione affidato all'ente in destinazione comporta una autonoma ragione ostativa all'assunzione dell'incarico presso tale ente.

²⁰ Linee guida in materia di accertamento delle inconferibilità e delle incompatibilità degli incarichi amministrativi da parte del responsabile della prevenzione della corruzione. Attività di vigilanza e poteri di accertamento dell'ANAC in caso di incarichi inconferibili e incompatibili, approvate con determinazione del Consiglio dell'Autorità n. 833 del 3 agosto 2016.

²¹ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

3.3.6.2. Esercizio di poteri ispettivi

L'Autorità si è, inoltre, trovata a valutare se i poteri ispettivi possano essere ricondotti alla categoria dei poteri autoritativi/negoziali necessari al configurarsi del divieto in esame, ritenendo che essi siano espressione di un potere capace di incidere in maniera determinante sulla decisione finale, sia nel caso delle ispezioni intese come atti che si collocano nella fase istruttoria di un procedimento finalizzato all'emanazione di un provvedimento distinto dalle ispezioni stesse (ad esempio, sanzionatorio), sia nel caso di atti che configurano un vero e proprio procedimento dotato di autonomia che si conclude con l'emanazione di un provvedimento amministrativo.

3.3.7. L'attività consultiva in materia di conflitto di interessi

Nel corso del 2024, particolare rilievo ha assunto l'ambito dell'attività consultiva relativo alle ipotesi di conflitto di interessi nelle procedure concorsuali. Diverse, infatti, le istanze di chiarimenti, pervenute da istituzioni universitarie, autorità portuali ed enti locali, in merito alle ipotesi di possibile conflitto di interessi tra componenti di commissioni esaminatrici e singoli candidati, anche in presenza di rapporti di collaborazione professionale, attuali o pregressi.

Nel richiamare il consolidato orientamento giurisprudenziale e le indicazioni fornite dall'Autorità in tema di procedure concorsuali, è stato chiarito che affinché sussista un vero e proprio obbligo di astensione deve essere dimostrata la sussistenza concreta di un rapporto di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione stabile tra i componenti della commissione valutativa e il candidato partecipante, idoneo ad alterare sensibilmente la *par condicio* tra i concorrenti.

Ciò presuppone la presenza di interessi economici ovvero di un rapporto personale/professionale di natura tale da fare sorgere il sospetto che il giudizio non sia stato improntato al rispetto del principio di imparzialità. Devono, dunque, sussistere specifici indicatori di prossimità e continuità nei rapporti tra i soggetti in questione.

In tale contesto è essenziale l'analisi degli elementi fattuali, rimesso alle singole amministrazioni, al fine di valutare la sussistenza di ipotesi di conflitto nei casi concreti.

Laddove tra gli interessati intercorrano soltanto rapporti di natura professionale/scientifica nell'ambito di progetti formativi e aggiornamento specialistico, l'Autorità ha comunque ritenuto che non possa configurarsi il "sodalizio professionale scientifico" sufficiente al configurarsi di una ipotesi di conflitto di interessi.

Analoghe considerazioni valgono nel caso in cui i componenti della commissione esaminatrice e il candidato risultato vincitore abbiano condiviso progetti di ricerca, che possono quindi considerarsi confronti scientifici o "mera convergenza di interessi scientifici" del tutto consueti in ambito accademico.

3.4. IL SISTEMA INFORMATICO PER LA REDAZIONE DEL PTPCT E DELLA SEZIONE "RISCHI CORRUTTIVI E TRASPARENZA" DEL PIAO

Nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha sviluppato il progetto per la realizzazione del *Sistema per la redazione e trasmissione del piano triennale sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza (PTPCT) e della sezione rischi corruttivi e trasparenza del piano integrato attività e organizzazione (PIAO)*, mediante la definizione, l'analisi, la progettazione, la realizzazione e la gestione del relativo sistema informatico.

Si tratta di uno strumento attraverso il quale guidare le amministrazioni e gli enti di cinque Regioni del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) nella redazione della sottosezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*" dei diversi strumenti di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione (PIAO, PTPCT/misure anticorruttive integrative del MOG 231), a seconda dell'ambito soggettivo di applicazione del decreto-legge n. 80/2021 ovvero della legge n. 190/2012).

Il progetto è stato inizialmente ammesso al finanziamento sui fondi POC *Legalità 2014-2020*, asse 1 – Linea di Azione 1.2 e successivamente, in virtù della necessità di una riprogrammazione degli interventi finanziati a valere sulle risorse dei vari programmi, il Ministero dell'Interno, in qualità di autorità di gestione, ha proposto il trasferimento del progetto sui fondi del Programma Nazionale Sicurezza per la legalità 2021-2027, richiesta accettata da ANAC.

3.4.1. Il Protocollo d'intesa per lo sviluppo del progetto

Nel mese di settembre 2024 ANAC ha siglato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Interno, il Ministero per la Pubblica Amministrazione e ANCI al fine di attivare le più proficue sinergie istituzionali per una pianificazione di prevenzione della corruzione integrata, efficace e sostenibile.

Il Protocollo mira a strutturare e disciplinare la cooperazione tra le parti con specifico riguardo alla promozione dei presidi anticorrittivi presso le amministrazioni e alla redazione dei piani di programmazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, con particolare riferimento alle amministrazioni che dispongono di minori risorse.

Il piano di lavoro prevede n. 12 macro-attività in cui sono stati indicati i *deliverables* attesi, i servizi contrattuali da utilizzare e la relativa quantificazione, nonché la tempistica di realizzazione.

In una prima fase (scenario A), il progetto ha come beneficiari i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti delle Regioni sopra menzionate, e ha come obiettivo quello di fornire alle amministrazioni un sistema informatizzato, completo e facilmente fruibile, per la predisposizione della suddetta sezione del PIAO a partire da uno schema *standard* da adeguare alla propria realtà organizzativa e alle attività svolte.

Successivamente (scenario B), il progetto è volto all'implementazione dell'applicativo predisposto a vantaggio di altre amministrazioni/enti operanti nei medesimi territori, anche diverse dai Comuni, a partire da quelle con meno di 50 dipendenti.

La finalità perseguita dall'applicativo è quella di agevolare e supportare gli enti semplificandone le attività, anche alla luce delle rilevanti difficoltà operative e organizzative che soprattutto i piccoli Comuni continuano a riscontrare a causa delle ridotte dimensioni organizzative e dell'esiguità di risorse umane e finanziarie a disposizione. Come vedremo meglio nel paragrafo successivo, questo sistema guida il RPCT nella predisposizione della sezione, rendendo automatica la redazione della stessa, con un conseguente risparmio di risorse impiegate.

Ulteriore scopo è quello di scongiurare il rischio che le attività di individuazione e attuazione delle misure organizzative di prevenzione della corruzione siano intese come un mero adempimento, piuttosto che come un processo costante finalizzato alla maggiore efficienza del sistema di prevenzione della corruzione.

3.4.2. I contenuti dell'applicativo informatico

Quanto ai contenuti dell'applicativo, che le amministrazioni potranno utilizzare per la propria pianificazione, l'Autorità tra il 2023 e il 2024 ha individuato gli elementi indispensabili e "standardizzabili" della sezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*", tenendo conto sia delle semplificazioni che il legislatore ha previsto per le amministrazioni di piccole dimensioni (con meno di 50 dipendenti), sia delle semplificazioni per i piccoli Comuni introdotte da ANAC nei Piani nazionali anticorruzione, il tutto in linea con la metodologia di analisi del rischio elaborata nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Tali contenuti sono stati poi trasfusi da ANAC in specifici modelli/schede, caratterizzanti la suddetta sezione, in cui sono stati individuati i dati relativi all'anagrafica dell'ente, gli obiettivi strategici da programmare, le modalità di analisi del contesto esterno ed interno, la struttura organizzativa, le mappature dei processi, le misure generali e i contenuti della sezione trasparenza.

La piattaforma applicativa, mediante una procedura guidata, consente al RPCT del singolo ente, tenendo conto della propria realtà organizzativa e delle attività svolte, di inserire tutti i dati e i campi a compilazione obbligatoria, "costruendo" così in automatico la sezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*".

Nel dettaglio, le sottosezioni sono così suddivise:

- *anagrafica del Comune*: consente al RPCT di inserire le informazioni afferenti alle caratteristiche dimensionali del Comune (numero di abitanti e di dipendenti) e ai soggetti coinvolti nella approvazione del Piano (rappresentate legale e RPCT);
- *obiettivi strategici*: è stato elaborato un elenco esemplificativo di obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza, che il RPCT potrà eventualmente selezionare tramite apposito menù, specificandone la dicitura come da versione adottata dalla Giunta comunale. Il RPCT è guidato nella individuazione degli obiettivi e potrà quindi utilizzare quelli proposti da ANAC, eventualmente meglio

declinati, oppure inserirne ulteriori e diversi rispetto a quelli suggeriti, sulla base delle decisioni assunte dall'organo di indirizzo politico;

- *contesto esterno*: considerato che la disamina delle dinamiche territoriali o settoriali e le influenze o pressioni di interessi esterni cui il Comune può essere sottoposto costituisce un passaggio essenziale per valutare se il contesto territoriale o settoriale incide sul rischio corruttivo, è stata dedicata una specifica scheda alle fonti cui il RPCT potrà riferirsi per l'analisi da condurre e per esplicitare le proprie motivazioni ai fini del *risk assessment*. Dette fonti sono state suddivise per tipologia, come da indicazioni di ANAC di cui all'Allegato 1 al PNA 2019, e alle stesse risultano associati anche alcuni *link* che rinviano ai siti in cui sono resi disponibili i dati che supporteranno il Responsabile nella sua analisi;
- *contesto interno*: detta sottosezione è suddivisa in tre parti: a) struttura organizzativa, b) aree di rischio, c) misure generali, con i contenuti di seguito brevemente indicati:
 - a) *struttura organizzativa*: in questa scheda vengono esposti i dati dell'organizzazione interna che contribuiscono a far emergere quei profili organizzativi di cui il RPCT deve necessariamente tenere conto nel definire la strategia di prevenzione della corruzione, quali ad esempio: consistenza del personale e sua articolazione (dirigenti se presenti, titolari di incarichi di elevata qualificazione e se gli incarichi sono conferiti a personale di ruolo o esterno); modalità di attribuzione dell'incarico di Segretario comunale (titolare della sede di segreteria, in convenzione con altri Comuni, a scavalco in reggenza); attribuzione al RPCT o all'organo di indirizzo politico di incarichi gestionali;
 - b) *aree di rischio*: ANAC ha sviluppato le mappature delle aree di rischio individuate dall'articolo 6 del decreto ministeriale n. 132/2022 come obbligatorie per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti, ovvero: "Area contratti pubblici", "Area contributi e sovvenzioni", "Area concorsi e selezioni", "Area autorizzazioni e concessioni". Inoltre, sono stati mappati due ulteriori processi, ritenuti nelle amministrazioni comunali ad alto rischio ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera e), del decreto stesso, nello specifico "Affidamento di incarichi di collaborazione e consulenza" e "Partecipazione del Comune a enti terzi". Per ciascuna delle aree elencate e per i processi ad elevato rischio sono state sviluppate le mappature con i contenuti che seguono: descrizione del processo, individuazione dell'unità organizzativa responsabile, possibili eventi a rischio, misure specifiche di prevenzione per mitigare i possibili rischi individuati, tempi di attuazione della misura, indicatori di attuazione, responsabile della misura;
 - c) *misure generali*: al fine di consentire la programmazione delle misure generali – trasversali a tutte le aree di rischio – da prevedere obbligatoriamente nella sezione "Rischi corruttivi e trasparenza", è stata predisposta un'elencazione di tali strumenti di prevenzione. Per ognuna delle misure generali sono stati indicati: stato/ fasi/ tempi di attuazione; indicatori di attuazione; frequenza del monitoraggio. Inoltre, a supporto del RPCT, per la corretta disciplina della misura della inconfirmità/incompatibilità per funzioni dirigenziali o ad esse equiparabili è stata predisposta una tabella sinottica che riporta gli specifici divieti previsti dal d.lgs. n. 39/2013 per i Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti;
- *trasparenza*: per consentire l'elaborazione di questa sottosezione, sono stati precaricati tutti gli obblighi di pubblicazione di cui all'Allegato 1 della delibera ANAC n. 1310/2016, con gli aggiornamenti *medio tempore* intervenuti e con l'eliminazione degli obblighi di pubblicazione non applicabili ai Comuni con meno di 15.000 abitanti. L'applicativo consente l'inserimento obbligatorio del Responsabile dell'ufficio tenuto alla pubblicazione, del Responsabile tenuto all'elaborazione/trasmisione del dato, delle tempistiche della pubblicazione; così come per le misure generali e specifiche, è stata sviluppata una apposita sezione dedicata al monitoraggio, suddivisa nella programmazione e nella rendicontazione degli esiti.

Sono stati, quindi, sviluppati i contenuti per consentire al RPCT di procedere alla programmazione del monitoraggio delle misure specifiche (programmazione del monitoraggio, frequenza del monitoraggio), delle misure generali e delle misure di trasparenza; ciò consentirà – in una fase successiva alla approvazione della sottosezione e nel triennio di vigenza – la rendicontazione degli esiti del monitoraggio sulla base della programmazione prescelta.

3.4.3. L'evoluzione del sistema

Al fine di potenziare e rendere maggiormente fruibile il sistema, tale applicativo è stato testato tra ottobre e novembre 2024 nei confronti di un *set* di amministrazioni pilota per la predisposizione della sezione del PIAO 2025-2027 per acquisire osservazioni e suggerimenti migliorativi.

Il campione selezionato era composto da n. 70 amministrazioni pilota, rappresentate da n. 56 RPCT (in considerazione della possibilità che un RPCT può essere nominato per più amministrazioni/enti), individuate tra quelle che hanno risposto all'avviso inoltrato dall'Autorità a tutti gli RPCT dei Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti delle Regioni sopraindicate.

Le osservazioni e i contributi ricevuti in sede di sperimentazione sono stati valorizzati da ANAC ed implementati nel sistema.

Trattandosi di prima applicazione del sistema, i RPCT dovranno necessariamente adottare la sezione *ex novo* per la prima annualità del triennio di riferimento e non sarà naturalmente possibile avvalersi della semplificazione della conferma della sezione dell'anno precedente.

Per le annualità successive le amministrazioni che usano l'applicativo potranno, invece, avvalersi anche della funzione che prevede la conferma del Piano, che agevolerà notevolmente la loro attività, qualora nel triennio emergano i presupposti per una modifica della sottosezione originariamente approvata.

Negli sviluppi successivi dell'applicativo sarà altresì possibile ottenere, con una funzionalità apposita, la relazione annuale concernente i risultati dell'attività svolta e l'attuazione delle misure di prevenzione definite nella sezione "*Rischi corruttivi e trasparenza*", documento che annualmente, entro il 15 dicembre, i RPCT sono tenuti a predisporre (articolo 1, comma 14, legge n. 190/2012).

Il sistema informatico è stato rilasciato in esercizio in data 8 ottobre 2024 ad esclusivo utilizzo dei Comuni aderenti alla sperimentazione e la piattaforma applicativa è stata resa disponibile ai n. 1.042 Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti delle Regioni sopraindicate, contestualmente alla conferenza stampa del 28 gennaio 2025 tenutasi a Napoli per il lancio dell'applicativo, con la partecipazione anche dei *partner* del protocollo.

3.5. OBIETTIVO TRASPARENZA

3.5.1. La Piattaforma Unica della Trasparenza

L'Autorità già da tempo persegue l'obiettivo di realizzare una banca dati centralizzata, intesa come punto di accesso unico per i dati corrispondenti agli obblighi di pubblicazione previsti dal vigente quadro normativo, basato sull'interoperabilità con le altre banche dati pubbliche già esistenti.

Nell'ottica del rafforzamento dei livelli di trasparenza nel settore pubblico, infatti, ANAC ha sempre considerato come fondamentali la riduzione degli oneri di pubblicazione posti a carico delle pubbliche amministrazioni e la semplificazione dell'accesso dei cittadini alle informazioni che riguardano l'azione amministrativa, da realizzarsi attraverso un sistema fondato sulla standardizzazione delle informazioni e sull'omogeneizzazione delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse.

Sulla base delle disposizioni normative vigenti e nell'esercizio dei suoi poteri in materia di trasparenza, l'Autorità ha quindi avviato l'implementazione della Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa, nella quale far confluire tutti i dati e le informazioni sull'attività delle pubbliche amministrazioni per i quali sussiste obbligo di pubblicazione²² e, nell'auspicata evoluzione anche normativa, quelli previsti dal sistema di trasparenza delineato dal d.lgs. n. 33/2013.

Oltre all'attività istituzionale finalizzata alla definizione di un quadro normativo adeguato alla completa realizzazione della banca dati, mediante la previsione espressa della sua istituzione e dell'obbligo per le amministrazioni di utilizzare detto portale per adempiere a tutti gli oneri di pubblicazione previsti dalla normativa vigente

²² Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"; e agli articoli 23, comma 4, e 28, comma 3, del 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*".

(cfr. atto di segnalazione a Governo e Parlamento del 25 ottobre 2023 e contributi al tavolo tecnico per la revisione della disciplina della trasparenza amministrativa ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, istituito dal Dipartimento della Funzione Pubblica), l'Autorità, a diritto vigente, ha cercato di superare gli ostacoli al facile accesso a dati e informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione e, al contempo, di migliorare le sue funzioni di vigilanza.

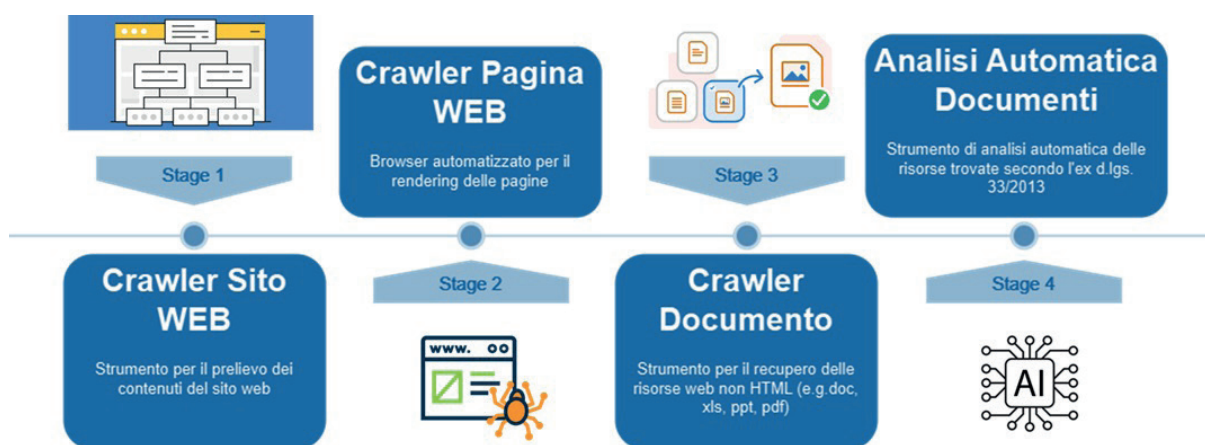
Come abbiamo visto nei precedenti paragrafi, è stato avviato il percorso di standardizzazione e definizione degli schemi di pubblicazione previsti dall'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013, che dovrebbero contribuire al superamento di criticità quali frammentazione ed eterogeneità delle modalità di pubblicazione, utilizzo di formati non aperti, diversi e con differente livello di dettaglio per la pubblicazione dei dati; tutti elementi che contribuiscono a rendere più difficoltosi consultazione, analisi e confronto delle informazioni.

Nella stessa direzione si collocano le diverse soluzioni tecniche e i prototipi di realizzazione della Piattaforma sperimentati nel corso dell'anno 2024. Proprio l'esperienza acquisita in questo contesto ha consentito l'identificazione delle linee di azione da seguire.

Più nello specifico, il progetto sul quale l'Autorità ha concentrato i suoi sforzi prevede la realizzazione di una infrastruttura in grado di acquisire automaticamente le informazioni e i dati oggetto degli obblighi di trasparenza pubblicati sui siti *web* istituzionali delle amministrazioni, senza gravare queste ultime di ulteriori oneri.

Tecniche avanzate di *web-scraping*, combinate con strumenti di intelligenza artificiale, saranno messe a punto allo scopo di esplorare i siti *web* delle pubbliche amministrazioni con l'obiettivo di acquisire i dati anche in quelle situazioni in cui struttura e formato dei dati rendono difficoltosa la normale consultazione, secondo il flusso di analisi e acquisizione descritto nella figura 3.1.

Figura 3.1 | Piattaforma Unica della Trasparenza: flussi di analisi e acquisizione dei dati



Fonte ANAC

L'analisi e l'acquisizione dei dati avvengono tramite una sequenza di attività: prima di tutto il sistema analizza il sito *web* istituzionale dell'amministrazione per individuare la sezione "Amministrazione trasparente"; quindi, si procede all'analisi della struttura per verificarne la conformità rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 33/2013 e, al tempo stesso, sono acquisiti i contenuti per la successiva analisi.

Le verifiche sul materiale recuperato avvengono anche tramite l'utilizzo di *Large Language Model* (LLM)²³, modelli che, applicati all'analisi documentale, possono consentire di esaminare, classificare e meta-datare i documenti raccolti, nonché estrarre le informazioni significative, in modo da alimentare un motore di ricerca specializzato sull'attuazione della trasparenza amministrativa.

L'analisi automatizzata della struttura delle sezioni "Amministrazione trasparente" dei siti *web* istituzionali delle amministrazioni consentirà la verifica della conformità ai requisiti tecnici e normativi, individuando eventuali carenze.

²³ Un modello linguistico di grandi dimensioni è un tipo di modello linguistico in grado di ottenere la comprensione e la generazione di linguaggio di ambito generale.

I dati raccolti non si limiteranno a fornire un quadro descrittivo delle informazioni esistenti, ma saranno utilizzati da ANAC per supportare le proprie attività di studio, regolazione e vigilanza, permettendo un'analisi più approfondita e mirata durante le istruttorie.

Inoltre, grazie all'impiego di tecnologie avanzate, il sistema sarà in grado di incrociare le informazioni con altre banche dati pubbliche, facilitando l'individuazione di eventuali irregolarità e garantendo una maggiore efficacia nei controlli.

Tali informazioni saranno rese disponibili con modalità differenziate: i cittadini potranno accedere a indicatori sintetici per comprendere rapidamente il livello di trasparenza di un'amministrazione, mentre le amministrazioni e gli organi di vigilanza avranno strumenti specifici per monitorare la *compliance* e migliorare la qualità dei dati pubblicati.

Un elemento distintivo della Piattaforma sarà la capacità di associare ai dati acquisiti attraverso tecniche di *web scraping* eventuali dati aperti di interesse, in modo da elaborare e pubblicare indicatori sintetici che consentano di rappresentare in modo chiaro e accessibile il livello di trasparenza di ogni ente.

Questo approccio semplificherà la consultazione per i cittadini, permettendo loro di individuare facilmente le informazioni di interesse e, qualora necessitino di dati più dettagliati, di essere reindirizzati automaticamente alle sezioni pertinenti dei siti *web* istituzionali delle amministrazioni interessate.

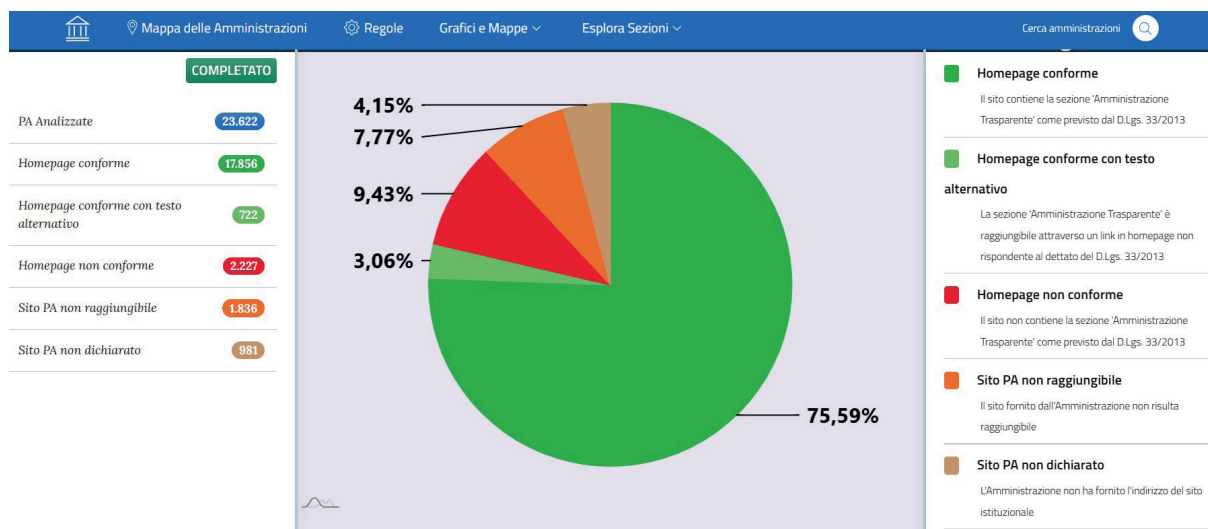
3.5.2. La collaborazione con il CNR

Nell'ambito del protocollo di intesa stipulato nel mese di agosto 2023 tra ANAC e il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) finalizzato a strutturare la cooperazione tra gli stessi allo scopo di realizzare la Piattaforma Unica della Trasparenza, sono state sperimentate tecnologie innovative per il recupero, la classificazione e l'interpretazione, in modalità automatizzata, delle informazioni pubblicate, ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti *web* istituzionali di amministrazioni ed enti pubblici.

L'utilizzo di tecnologie innovative, basate anche sull'intelligenza artificiale, rappresenta il tentativo di verificare il livello di trasparenza nel settore pubblico avendo cura di non gravare di ulteriori oneri le pubbliche amministrazioni.

Sulla base di questa strategia, la prima versione della piattaforma *TrasparenzaAI*, realizzata dal CNR, si è posta l'obiettivo di rilevare la presenza sulla *home page* della sezione "Amministrazione trasparente", estraendo i siti *web* da analizzare dall'Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi (IPA²⁴), attraverso l'implementazione di tecniche di *crawling* e *web scraping*.

Figura 3.2 | Pagina principale *TrasparenzaAI*



²⁴ L'Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi (IPA) è una banca dati di libera consultazione in cui si trovano i riferimenti per comunicare con le pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi.

La figura 3.2 rappresenta la pagina principale della piattaforma *TrasparenzaAI*, dalla quale è possibile evincere una serie di dati.

Le amministrazioni analizzate (23.622) sono quelle presenti nell'indice IPA.

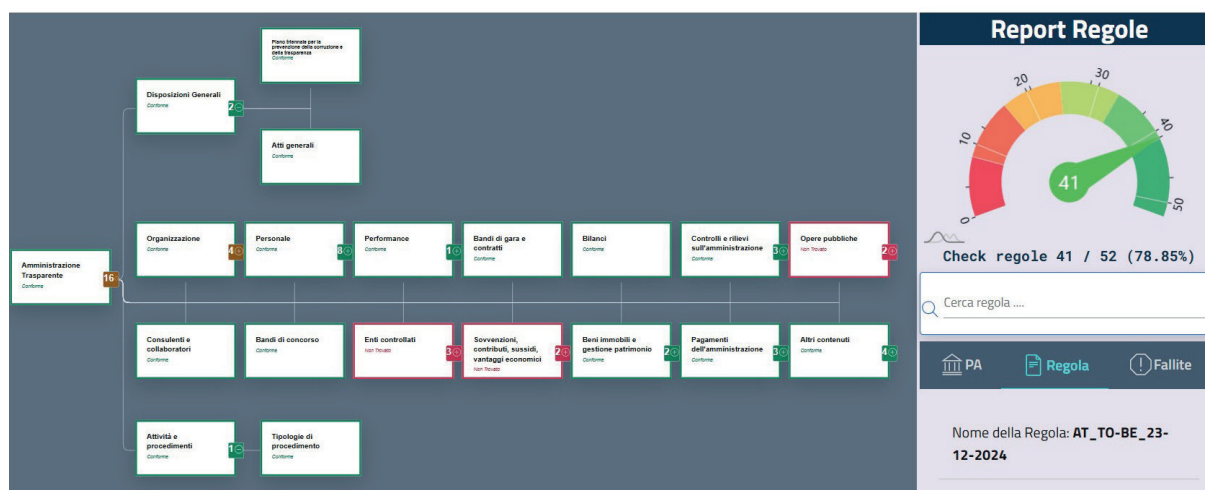
Tra queste circa il 75% (17.856) presenta nella *homepage* del sito *web* istituzionale il collegamento alla sezione "Amministrazione trasparente"; per un altro 3% circa (722) di amministrazioni la sezione è stata individuata ma con una nomenclatura leggermente diversa; per un ulteriore poco più dell'9% (2.227) di amministrazioni la *homepage* non presenta invece il collegamento.

A queste si aggiungono ulteriori 4,15% (951) e 7,77% (1.836) di amministrazioni che, rispettivamente, non hanno dichiarato il sito *web* istituzionale nell'indice IPA o il cui sito presenta problemi di raggiungibilità: per queste non è stato possibile effettuare alcuna analisi automatizzata.

Nella fase successiva, il prototipo si è posto come finalità la scansione completa delle sottosezioni accessibili dalla sezione "Amministrazione trasparente" (c.d. albero della trasparenza), basandosi sulla nomenclatura indicata nella citata delibera ANAC n. 1310/2016 e nello stesso d.lgs. n. 33/2013.

Attraverso un'interfaccia grafica evoluta con funzionalità di navigazione puntuale e di geolocalizzazione, l'Autorità è stata posta nelle condizioni di verificare lo stato di adempimento della specifica amministrazione nei confronti delle regole di conformità implementate per le sezioni di primo e secondo livello dell'alberatura "Amministrazione trasparente".

Figura 3.3 | Esempio di report sull'alberatura "Amministrazione trasparente" di un'amministrazione

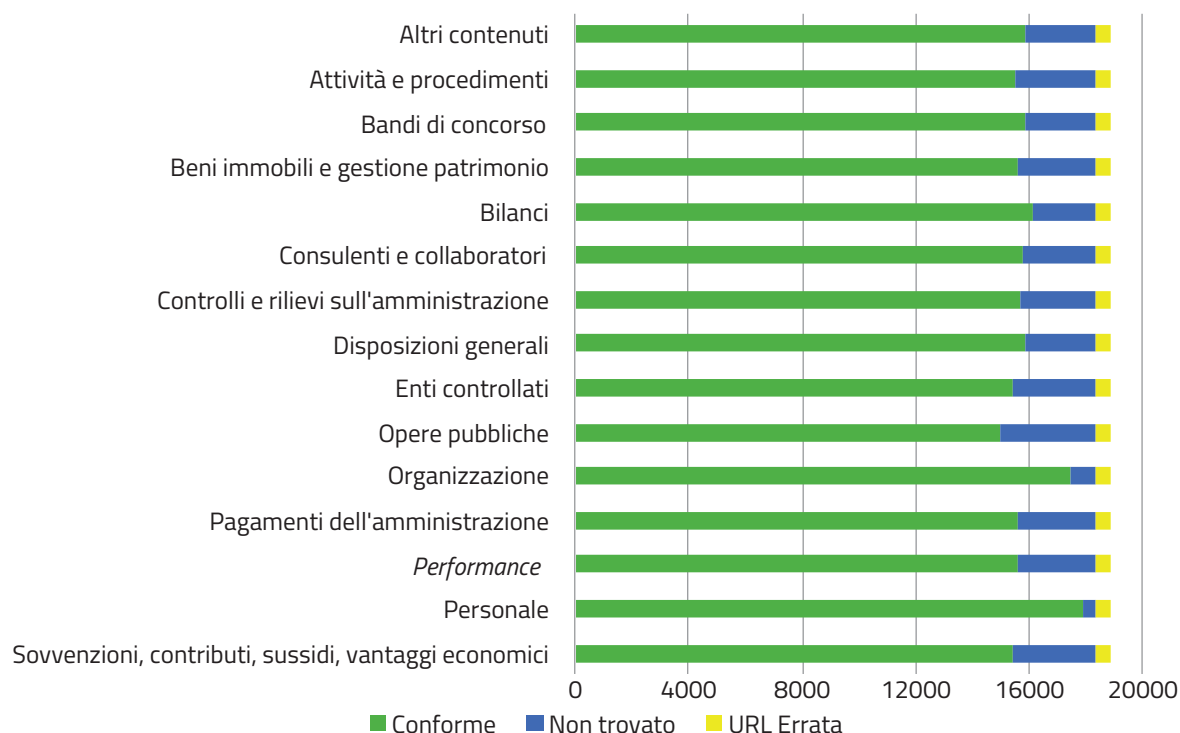


La figura 3.3 mostra il dettaglio del risultato della verifica di conformità dell'albero della trasparenza di una specifica amministrazione: nel riquadro di sinistra è presente l'alberatura "Amministrazione trasparente" navigabile, con l'indicazione delle sezioni conformi e non, in alto a destra un indicatore sintetico evidenzia quante regole sono rispettate, infine nel riquadro in basso a destra si trova il dettaglio delle regole non rispettate. Ad esempio, in questo caso risulta assente la sottosezione "Enti controllati".

Il sistema permette anche di effettuare un'analisi aggregata su tutte le 18.578 amministrazioni per le quali è stato possibile recuperare i dati. In particolare, il grafico in figura 3.4 mostra la conformità alle sottosezioni di primo livello che dovrebbero essere obbligatoriamente presenti nella sezione "Amministrazione trasparente".

Dall'analisi dettagliata dei dati è possibile evincere che, spesso, le amministrazioni omettono del tutto una sottosezione quando si tratta di informazioni non applicabili.

Figura 3.4 | Conformità dell'alberatura di primo livello



Alla luce dei risultati di questa fase di sperimentazione congiunta tra l'Autorità e il CNR, sono state definite delle ipotesi di raffinamento dell'attuale versione dello strumento, in considerazione della eterogeneità, in termini di nomenclature per i singoli nodi e della struttura della sezione, strettamente dipendente dalla natura del soggetto.

La strategia adottata prevede le seguenti fasi implementative:

- possibilità di aumentare la flessibilità delle verifiche aggiungendo i termini più diffusi come denominazioni alternative dei nodi dell'albero;
- specializzazione della struttura e delle verifiche da implementare in base alla tipologia di soggetto in ambito;
- integrazione di tecniche di *machine learning* e di analisi semantica avanzata per le verifiche di conformità.

In questo processo di raffinamento iterativo, si può ipotizzare di ridurre progressivamente gli errori di non conformità riscontrati dalla attuale versione del prototipo, realizzando un modello flessibile e adattativo, in grado di recepire dinamicamente eventuali modifiche da applicare alla logica di scansione dell'albero.

3.5.3. I rapporti con il Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie nell'ambito del Progetto Italiae

Sempre nell'ambito degli sforzi per la realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza, l'Autorità ha ritenuto opportuno partecipare all'iniziativa *"Amministrazione Trasparente per il Cittadino"*, realizzata dal Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie (DARA) della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'ambito del Programma Operativo *Governance e Capacità istituzionale 2014-2020* del Dipartimento della Funzione Pubblica.

Tale iniziativa si colloca nell'ambito del più ampio *Progetto Italiae*, con il quale il DARA si è proposto di affrontare il tema della frammentazione amministrativa, favorendo processi di aggregazione degli enti locali finalizzati all'ottimizzazione del governo locale e alla coerente organizzazione delle funzioni amministrative strategiche per lo sviluppo delle comunità socioeconomiche di riferimento per le aggregazioni.

In tale contesto è stato affrontato anche il tema della trasparenza amministrativa, con l'obiettivo di promuovere i processi di rafforzamento del governo locale, creando un ambiente amministrativo più aperto e responsabile, in cui i cittadini possano facilmente accedere alle informazioni e monitorare l'operato delle amministrazioni pubbliche.

Più nello specifico, dal punto di vista delle amministrazioni, la *webapp* realizzata dal DARA si presenta come un ausilio per Regioni, Unioni dei Comuni e Comuni nel rafforzamento della trasparenza e della prevenzione della corruzione, nonché nella promozione dell'efficienza, grazie alla possibilità di condividere *best practices*, adottare il punto di vista degli *stakeholders*, in particolare dei cittadini, nonché sviluppare percorsi di *capacity building*, progettati per migliorare le competenze, gestire al meglio le risorse e rispondere in modo più efficace alle esigenze della comunità.

Il fatto che nella *webapp* siano sintetizzati i dati pubblicati dalle pubbliche amministrazioni costituisce, infatti, un supporto alle stesse nella standardizzazione e nella semplificazione della pubblicazione dei dati soggetti a obbligo di rendicontazione, suggerendo altresì un modello coerente con gli obiettivi di standardizzazione e semplificazione delle informazioni e dei dati da pubblicare nella sezione "*Amministrazione trasparente*" dei siti *web* ai sensi del d.lgs. n. 33/2013.

Dal punto di vista di cittadini, imprese e investitori, l'applicazione, attraverso un'interfaccia intuitiva, permette un accesso semplificato, facilmente fruibile, ai dati presenti nelle diverse banche dati aperte (come Banca Dati Amministrazioni Pubbliche - BDAP, SIOPE²⁵, etc.), rendendo le informazioni più accessibili e comprensibili per tutti e permettendone il confronto e l'interpretazione.

Al momento, le informazioni disponibili sull'applicativo attengono unicamente alle quattro aree tematiche valutate, nell'ambito del *Progetto Italiae*, come cruciali per comprendere come vengono gestite le risorse pubbliche e rispetto alle quali l'interesse dell'opinione pubblica risulta maggiormente focalizzato (bilanci, personale, patrimonio immobiliare e servizi).

In tal modo è possibile ricavare informazioni sulla spesa pubblica ed in particolare sulle aree:

- gestione risorse pubbliche: informazioni dettagliate su bilanci, entrate e spese delle amministrazioni;
- personale: dati su personale impiegato, qualifiche, politiche di assunzione e gestione del personale;
- servizi erogati: descrizione dei servizi offerti ai cittadini e delle modalità di erogazione degli stessi;
- gestione degli immobili pubblici: informazioni sulla gestione del patrimonio immobiliare pubblico e sulle strategie per massimizzare il valore e la rendita ricavata da tali immobili.

L'interesse di ANAC verso questa esperienza riguarda soprattutto l'elaborazione di indicatori di *performance*, che presentano il significativo vantaggio comunicativo di essere immediatamente intellegibili e comparabili con i dati relativi alle attività realizzate dalle singole amministrazioni.

Nella Piattaforma Unica della Trasparenza che l'Autorità si propone di realizzare attraverso il descritto progetto potrebbero essere inseriti anche indicatori di *performance* che operano con caratteristiche simili a quelle studiate dal DARA, in modo da offrire i seguenti vantaggi:

- immediata intelligibilità: gli indicatori sono presentati in modo chiaro e comprensibile, permettendo ai cittadini di interpretare facilmente i dati da essi ricavabili;
- comparabilità: la standardizzazione degli indicatori consente di effettuare confronti tra diverse amministrazioni, identificando *best practices* e aree di miglioramento;
- responsabilità: la pubblicazione degli indicatori di *performance* promuove una cultura della responsabilità, in cui le amministrazioni sono incentivate a migliorare continuamente le proprie *performance* per rispondere alle aspettative dei cittadini;
- decisioni informate: gli indicatori forniscono informazioni preziose per i decisori politici e amministrativi, supportando la pianificazione strategica e l'allocazione delle risorse in modo più efficace.

²⁵ Il SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche realizzato per migliorare la conoscenza dei conti pubblici nazionali rispetto al precedente sistema di rilevazione dei flussi di cassa e superare, attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche.

Tale progetto contribuisce, quindi, ad assicurare una maggiore accessibilità dei cittadini a dati e informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, al contempo promuovendo la cultura della trasparenza e della partecipazione attiva e contribuendo a costruire un rapporto di fiducia tra le istituzioni e la società civile.

3.6. LA TRASPARENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

Il già citato d.lgs. n. 201/2022, nel disciplinare il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (nel seguito SPL), affida ad ANAC il compito di rendere accessibili in una apposita sezione del proprio portale telematico atti e documenti concernenti l'affidamento e la gestione dei SPL prodotti dagli enti affidanti.

Con il Comunicato del Presidente del 27 giugno 2023, è stata rilasciata l'applicazione *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL"*, che consente agli enti di caricare direttamente sulla Piattaforma ANAC i documenti relativi agli affidamenti, con lo scopo di raccogliervi in un unico archivio digitale.

Tale servizio consente loro di gestire e consultare, tramite maschere di inserimento e di ricerca, la documentazione oggetto di specifici obblighi di pubblicazione ed in particolare:

- la deliberazione di istituzione del servizio pubblico locale (articolo 10, comma 5);
- la relazione contenente la valutazione finalizzata alla scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale (articolo 14, comma 3);
- la deliberazione di affidamento del servizio a società *in house* (articolo 17, comma 2) per affidamenti sopra soglia del servizio pubblico locale, compresi quelli nei settori del trasporto pubblico locale e dei servizi di distribuzione di energia elettrica e gas naturale;
- contratto di servizio sottoscritto (articolo 31, comma 2).

L'Autorità, inoltre, fornisce accesso libero sul suo sito *web* istituzionale a tutta la documentazione relativa agli affidamenti pubblicati al *link* <https://tspl.anticorruzione.it/tspl/ricerca-affidamenti>.

A partire dalla fine del 2023 e nel corso del 2024, gli enti hanno trasmesso via PEC ad ANAC le *"verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali"*, ricognizioni annuali contenute in una relazione, come previsto nell'articolo 30, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022. A seguito di verifica, l'Autorità ha pubblicato gli atti pervenuti, rendendoli ricercabili e consultabili in apposita area dedicata.

A fine anno 2024 sono state avviate le attività di implementazione di nuove funzionalità sull'applicazione *"Trasparenza SPL"*, tra cui quella relativa alla possibilità di caricare direttamente la suddetta relazione annuale, evitando così l'invio via PEC.

3.6.1. Analisi dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica

Viene riportata di seguito l’analisi statistica dei dati sugli affidamenti di SPL pubblicati sul sito *web* istituzionale di ANAC, aggiornata al 31 dicembre 2024.

La tabella 3.5 riporta la distribuzione per tipologia dei n. 975 enti che utilizzano il servizio. Comuni (89,85%) e Unioni o consorzi di Comuni (3,28%) occupano i primi posti, seguiti da Province e Città metropolitane (2,67%).

Tabella 3.5 | Distribuzione degli enti per tipologia (dicembre 2024)

Tipologia di ente	Numero	Percentuale
Comuni	876	89,85
Unioni o consorzi di Comuni	32	3,28
Province e Città metropolitane	26	2,67
Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali	15	1,54
Enti di governo dei servizi idrici e/o dei rifiuti (<i>ex</i> AATO)	12	1,23
Società partecipate	5	0,51
Regioni	4	0,41
Comunità montane, isolate e di arcipelago	3	0,31
Gestori di servizi pubblici locali	1	0,10
Province autonome	1	0,10
Totale	975	100,00

Fonte ANAC

Se si confrontano tali dati con quelli acquisiti lo scorso anno (riportati nella tabella 3.6), si può apprezzare un aumento nel numero di amministrazioni utilizzatrici della Piattaforma; in particolare, si rileva un notevole incremento dei Comuni, passati da n. 290 a n. 876.

Tabella 3.6 | Distribuzione degli enti per tipologia (marzo 2024)

Tipologia di ente	Numero	Percentuale
Comuni	290	85,80
Enti di governo	17	5,03
Province	15	4,44
Consorzi di Comuni	11	3,25
Regioni	3	0,89
Società partecipate	2	0,59
Totale	338	100,00

Fonte ANAC

Nel solo anno 2024 sono stati registrati n. 823 affidamenti, la cui distribuzione per tipologia è mostrata nella tabella 3.7. Si evidenzia come il servizio maggiormente affidato sia quello dei rifiuti (23,82%), seguito dal trasporto scolastico (10,69%) e dai servizi cimiteriali (8,99%).

Tabella 3.7 | Distribuzione per tipologia di affidamento

Tipologia di affidamento	Numero	Percentuale
Rifiuti	196	23,82
Trasporto scolastico	88	10,69
Servizi cimiteriali	74	8,99
Ristorazione scolastica	72	8,75
Impianti sportivi	66	8,02
Altro	59	7,17
Trasporto pubblico locale	45	5,47
Asili nido	35	4,25
Manutenzione del verde pubblico	31	3,77
Varie tipologie	24	2,92
Riscossione tributi	22	2,67
Farmacie	20	2,43
Biblioteche	18	2,19
Parcheggi	18	2,19
Illuminazione pubblica	10	1,22
Servizi sociali	10	1,22
Servizi manutenzione	8	0,97
Manutenzione edifici	6	0,73
Musei	5	0,61
Teatri	4	0,49
Assistenza minori	3	0,36
Distribuzione di gas naturale	3	0,36
Assistenza disabili	2	0,24
Distribuzione di energia elettrica	2	0,24
Assistenza domiciliare	1	0,12
Supporto amministrativo	1	0,12
Totale	823	100,00

Fonte ANAC

La tabella 3.8 mostra quali siano le procedure di affidamento utilizzate nell'ambito dei servizi pubblici locali.

Tabella 3.8 | Distribuzione procedure di affidamento

Tipologia di procedura di affidamento	Numero	Percentuale
Affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica	365	44,35
Affidamento a società <i>in house</i>	358	43,50
Affidamento senza procedura a evidenza pubblica	67	8,14
Gestione in economia o mediante aziende speciali	28	3,40
Affidamento a società mista	5	0,61
Totale	823	100,00

Fonte ANAC

La Regione con il maggior numero di affidamenti (tabella e figura 3.9) è la Lombardia (37,67%), seguita dal Veneto (8,75%) e dalla Campania (6,80%).

Tabella 3.9 | Distribuzione degli affidamenti per Regione

Regione	Numero	Percentuale
Lombardia	310	37,67
Veneto	72	8,75
Campania	56	6,80
Emilia-Romagna	55	6,68
Toscana	50	6,08
Piemonte	43	5,22
Lazio	37	4,50
Puglia	35	4,25
Calabria	26	3,16
Abruzzo	23	2,79
Basilicata	22	2,67
Friuli-Venezia Giulia	17	2,07
Sardegna	16	1,94
Trentino-Alto Adige/Südtirol	16	1,94
Sicilia	15	1,82
Liguria	14	1,70
Marche	9	1,09
Umbria	6	0,73
Molise	1	0,12
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	0	0,00
Totale	823	100,00

Fonte ANAC

Figura 3.9
Distribuzione degli affidamenti
per Regione (mappa)



Fonte ANAC

3.7. LA MISURAZIONE DEL RISCHIO DI CORRUZIONE: ESPERIENZE E POSSIBILI SVILUPPI

3.7.1. Comprendere e misurare il fenomeno corruttivo

La corruzione è un fenomeno complesso e sfaccettato e ciò, insieme alla sua natura di attività illegale e in gran parte sommersa, comporta difficoltà non solo nella sua misurazione e nella pianificazione delle attività di contrasto e prevenzione, ma anche già nel tentativo di darne una definizione univoca ed esaustiva.

In linea generale, seguendo la definizione adottata dalla Banca Mondiale, la corruzione può essere vista come *"l'abuso di un pubblico potere per il beneficio privato"*. Sebbene tale definizione possa apparire piuttosto generica, ha tuttavia il pregio di sintetizzare una moltitudine di pratiche che, generalmente, rientrano nell'ampio fenomeno della corruzione.

Anche in Italia, con il termine corruzione, si fa spesso riferimento ad una pluralità di situazioni e di condotte illecite, perpetrate ai danni della collettività e della cosa pubblica per meri interessi e benefici privati, e disciplinate dalle più recenti riforme in materia di reati contro la pubblica amministrazione che, adeguandosi ai tempi e all'evoluzione della società e delle tipologie di pratiche illecite poste in essere, hanno modificato e ampliato l'alveo delle condotte riconducibili alla più ampia definizione di fenomeno corruttivo²⁶.

È ormai fuor di metafora che la corruzione eserciti effetti negativi, soprattutto attraverso la possibile infiltrazione negli appalti pubblici. Difatti, la corruzione può influenzare l'allocatione delle risorse pubbliche, determinando un artificioso aumento dei livelli di spesa a fronte dell'impoverimento dei servizi offerti e rendendo l'azione della pubblica amministrazione meno efficace nell'assolvere al suo ruolo di promozione della crescita e dello sviluppo economico e di riduzione delle disuguaglianze socioeconomiche.

²⁶ Si fa riferimento alla c.d. Riforma Severino, di cui alla legge n. 190/2012, la quale, ad esempio, ha scisso il precedente reato di concussione commesso da un pubblico ufficiale in *concussione c.d. per costrizione* (articolo 317 c.p.) e *induzione indebita* a dare o promettere utilità (articolo 319-*quater* c.p.), oppure al c.d. decreto carceri (decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92, *"Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2024, n. 112), che ha introdotto, nell'ambito dei reati contro la pubblica amministrazione, la nuova fattispecie di *indebita destinazione di denaro o cose mobili* (articolo 314-*bis* c.p.).

Dall'altro lato, sono molteplici i fattori di contesto che possono facilitare l'insorgere di pratiche corruttive (ad esempio, bassa qualità delle istituzioni, scarso capitale sociale, basso livello di sviluppo socioeconomico) e le cause specifiche che ne determinano la diffusione (ad esempio, eccessiva discrezionalità nella gestione di alcune voci di spesa pubblica, carenza di controlli e di concorrenza in determinati appalti).

Questi elementi contribuiscono a rendere arduo attribuire a singoli elementi l'origine di specifiche pratiche corruttive, diffuse in un determinato sistema burocratico. D'altronde, se si conoscessero in maniera esaustiva i fattori specifici e di contesto che ne determinano l'insorgere e la persistenza, probabilmente sarebbe molto più facile sconfiggere la corruzione.

Ne consegue che efficaci politiche di prevenzione e contrasto della corruzione dovrebbero considerare congiuntamente i molteplici fattori di contesto che, generalmente, contribuiscono a formare terreno fertile per la corruzione, oltre che indagare anche quelli più specifici, che possono facilitare la realizzazione di pratiche corruttive e che, al contempo, possono rappresentare segnali di commissione di tali pratiche, come, ad esempio, la concentrazione degli importi degli appalti sotto soglie specifiche che consentono di evitare maggiori controlli.

Allo stesso modo si dovrebbe tenere conto dei fattori politico-istituzionali (come sistemi elettorali, grado di competizione tra i partiti politici e forme di governo) e dei fattori storici (il livello di sviluppo socioeconomico di una società), nonché dei fattori sociali e culturali (l'insieme delle virtù civiche di una società che concorrono a formarne il c.d. *capitale sociale*), che possono determinare congiuntamente o specificamente il grado di corruzione, sia emersa che sommersa, presente in una società.

Comprendere, quindi, la natura e le differenti forme che può assumere la corruzione, le sue cause e i fattori prodromici che ne facilitano l'insorgere e la diffusione, nonché i contesti in cui può nascere e diffondersi, risulta fondamentale per la pianificazione e l'attuazione di politiche di contrasto e prevenzione.

3.7.2. Il sistema elaborato da ANAC: gli indicatori del rischio corruttivo

Un significativo contributo nella comprensione e nell'analisi del fenomeno corruttivo è stato dato dall'Autorità che, a partire da luglio 2022, ha reso disponibile, in una specifica sezione del sito *web* istituzionale, denominata "*Misura la corruzione*" (<https://www.anticorruzione.it/il-progetto>), una serie di 70 indicatori di rischio distinti in tre tipologie e in grado di misurare il rischio di corruzione (<https://www.anticorruzione.it/gli-indicatori>)²⁷.

Tali indicatori sono stati definiti da ANAC attraverso un processo strutturato che ha coinvolto diversi attori istituzionali e integrando molteplici fonti di dati disponibili quali, ad esempio, la BDNCP, le schede provenienti dalle relazioni annuali dei RPCT, dati statistici a livello territoriale provenienti da ISTAT, Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione (INVALSI), Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, etc.

In generale, gli indicatori sviluppati svolgono la funzione di campanelli d'allarme o di *red flags*, segnalando contesti territoriali o pratiche amministrative potenzialmente a rischio di corruzione, in modo da avere un quadro dei territori maggiormente esposti a fenomeni corruttivi o delle situazioni amministrative potenzialmente a rischio.

L'insieme degli indicatori è composto da un *set* di 43 indicatori di contesto - di cui 18 riferiti a quattro domini tematici e 25 ad altri indicatori -, 17 indicatori di rischio corruttivo negli appalti e 5 indicatori di rischio a livello comunale.

Oltre al confronto spaziale e temporale degli indicatori, è possibile inoltre, limitatamente agli indicatori di rischio negli appalti, analizzare le soglie di rischio anche in base a due o più indicatori contemporaneamente.

Come sarà meglio specificato nei prossimi paragrafi, questi tre diversi *set* di indicatori si differenziano per fonti di dati, metodologia e dominio di riferimento, ma va sottolineato come la capacità informativa e predittiva di tali indicatori sia tanto maggiore quanto più questi vengono analizzati in maniera congiunta e integrata.

Il sistema di indicatori così concepito può rappresentare un utile strumento per la pianificazione e la realiz-

²⁷ La realizzazione di questo *set* di 70 indicatori è il risultato del progetto ANAC *Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza*, finanziato dal Programma Operativo Nazionale *Governance e Capacità istituzionale 2014-2020*.

zazione di specifiche e più mirate politiche di prevenzione, monitoraggio e contrasto della corruzione, anche al fine di una più efficiente gestione delle risorse finanziarie pubbliche, specie quelle derivanti dai fondi delle politiche di coesione e del PNRR.

3.7.2.1. Gli indicatori di contesto

Il contesto territoriale rappresenta l'ambiente in cui nasce, si alimenta e si diffonde la corruzione e, in generale, la cultura dell'illegalità che, soprattutto in specifiche aree geografiche, induce all'accettazione o alla commissione di comportamenti illeciti, sia nel settore pubblico che in quello privato, senza destare alcuno stigma: la corruzione può essere talmente endemica e radicata in una società da finire con l'essere considerata una pratica comune e socialmente accettata.

È in tale ottica che ANAC ha elaborato, su base provinciale, i 18 indicatori di contesto, suddivisi in 4 domini tematici (criminalità, economia, istruzione, capitale sociale), e gli ulteriori 25 indicatori utili a rappresentare le caratteristiche di un contesto territoriale che, sulla base della letteratura esistente, rispecchiano i fattori associati a fenomeni corruttivi.

Per una lettura più immediata e sintetica dei fattori che si descriveranno di seguito, il cruscotto contesto permette, infine, di sintetizzare i 4 domini tematici attraverso 4 *indicatori compositi* che, a loro volta, possono essere ulteriormente combinati tra di loro per ottenere un *indice composito degli indicatori compositi* che esprime, per ciascuna Provincia, una sintesi di tutte le variabili di contesto.

Dominio criminalità

È composto da 5 indicatori, definiti come tassi per 100.000 abitanti del numero di rinviati a giudizio, a livello provinciale, dei seguenti delitti: corruzione, concussione e peculato; reati contro l'ordine pubblico e ambientali; reati contro il patrimonio e l'economia pubblica; altri reati contro la pubblica amministrazione.

Mentre il primo dei 5 indicatori è direttamente riferito a fenomeni di corruzione e di abuso di potere in senso stretto e fornisce, quindi, un'utile informazione sull'entità del fenomeno corruttivo a livello provinciale (limitatamente alla parte emersa, ossia conosciuta dall'autorità giudiziaria), gli altri 4 indicatori possono invece fornire un'utile indicazione sulla *ratio* sottostante la commissione di pratiche corruttive di cui possono costituire preludio e, pertanto, rappresentare informazioni aggiuntive sull'ambiente entro cui la corruzione si sviluppa.

Dominio economia

Esso racchiude 6 indicatori che rappresentano i fattori socioeconomici che, come evidenziato anche da studi sul tema, presentano un maggior livello di associazione con fenomeni corruttivi e, pertanto, potrebbero segnalare un maggior rischio di diffusione.

Così, ad esempio, più bassi livelli dell'*indicatore di reddito pro capite* o dell'*indicatore occupati*, riflettendo un ridotto livello di benessere di un territorio, scarsi livelli di istruzione, scarsa qualità degli investimenti pubblici e privati o carenza di posti di lavoro, potrebbero segnalare la presenza di un rischio di corruzione maggiore.

Allo stesso modo, gli indicatori relativi al *tasso di imprenditorialità* e all'*indice di attrattività* esprimono il grado di sviluppo di un contesto economico, la sua capacità di favorire la nascita di attività imprenditoriali e attrarre investimenti che, a loro volta, sono fattori associati a bassi livelli di corruzione.

Anche la disponibilità delle più moderne tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) rappresenta un fattore associato a bassi livelli di corruzione, sia per l'incremento dell'efficienza e della trasparenza che il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione comporta, sia per la maggiore partecipazione dei cittadini alla cosa pubblica e la possibilità di controllare l'operato delle amministrazioni pubbliche e segnalarne eventuali pratiche corruttive. In tale ottica, un livello elevato dell'*indicatore di diffusione della banda larga* può rappresentare un'indicazione di rischio moderato di corruzione, così come un valore favorevole dell'*indicatore di raccolta differenziata*, rappresentando un sistema di smaltimento dei rifiuti efficiente e non soggetto a infiltrazioni criminali, può essere uno dei segnali di basso rischio di corruzione per il territorio analizzato.

Dominio istruzione

È formato da 3 indicatori relativi alla percentuale di diplomati (*indicatore diplomati*), alla percentuale di laureati (*indicatore laureati*) e alla percentuale di giovani tra i 15 e i 29 anni che non hanno un'occupazione e non

seguono percorsi di studio (*indicatore NEET – Not engaged in Education, Employment or Training*). Tali indicatori rappresentano misure di capitale umano che, come evidenziato da un'ampia parte degli studi sul tema, ha una forte relazione con il grado di corruzione da cui, per contro, può esserne anche influenzato.

Infatti, un maggior livello di istruzione, di conoscenze e di competenze spinge gli individui ad avere una maggiore consapevolezza della necessità di un corretto e onesto funzionamento della cosa pubblica, da un lato, e una minore tolleranza delle pratiche illecite e corruttive, dall'altro.

Dominio capitale sociale

La diffusione della corruzione, infine, è fortemente influenzata dalla carenza di un insieme di fattori sociali e culturali, quali la lealtà, l'onestà, la fiducia nelle istituzioni e nelle relazioni sociali, ovvero di un insieme di c.d. virtù civiche, che sono sintetizzate dal concetto di capitale sociale.

Tutti questi fattori sono rappresentati nel dominio capitale sociale, attraverso un *set* di 5 indicatori. Di questi, 3 sono ottenuti attraverso l'elaborazione dei dati di INVALSI e riguardano possibili meccanismi di assegnazione non casuale, ma forzatamente voluta dai genitori e sulla base del ceto di appartenenza, degli studenti nelle classi di V della scuola primaria che determinano una loro segregazione socioculturale nelle classi, contraria al principio di equi-eterogeneità (*indicatore segregazione grado V*); probabili comportamenti opportunistici e scorretti da parte sia degli studenti che degli insegnanti per influenzare artificialmente i risultati dei test standardizzati di profitto somministrati da INVALSI (*indicatore Cheating grado II Test INVALSI Matematica e indicatore Variabilità dei risultati tra classi grado V Test INVALSI Matematica*).

Il dominio in questione è, infine, completato dall'*indicatore donazione sangue* e dall'*indicatore partecipazione donne alla vita politica* che riflettono, rispettivamente, un grado più o meno accentuato di senso civico e la presenza tra il corpo politico di una componente femminile con comportamenti generalmente più avversi al rischio e, pertanto, meno inclini a pratiche corruttive.

3.7.2.2. Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti

Un altro utile *set* di indicatori volti a segnalare un possibile rischio di corruzione a livello provinciale è fornito nel cruscotto appalti. I 17 indicatori relativi al rischio corruttivo negli appalti sono ottenuti dall'elaborazione dei dati della BDNCP e considerano gli acquisti delle amministrazioni pubbliche, per ciascuna Provincia italiana, che possono anche essere distinti per l'oggetto dell'appalto (lavori, servizi, forniture), per il settore (ordinario, speciale) e per l'anno di riferimento²⁸.

Tale *set* di indicatori contiene una mole di informazioni e un così elevato livello di dettaglio di analisi da assumere una particolare rilevanza all'interno del progetto "*Misura la corruzione*", sia per la notevole capacità informativa sia per l'importanza della corruzione nel mercato dei contratti pubblici, ove il fenomeno, oltre a provocare spreco di risorse pubbliche, conduce sovente ad un impoverimento della spesa pubblica, riducendone l'efficienza e gli effetti positivi sul benessere della collettività.

Dal cruscotto appalti è, inoltre, possibile calcolare un indicatore sintetico di rischio corruzione per diverse soglie di rischio, ossia in funzione dei percentili della distribuzione di uno o più dei 17 indicatori. In tal modo è possibile ottenere delle *red flags*, per ciascuna Provincia, scegliendo le soglie di rischio, per un singolo indicatore o per più indicatori, impostando i percentili compresi tra 0.75 e 0.99. Ad esempio, impostando il valore 0.75 si attiveranno i *red flags* per il 25% delle Province con il valore più a rischio rispetto ad uno, parte o tutti i 17 indicatori presenti nel cruscotto.

Indicatore offerta economicamente più vantaggiosa

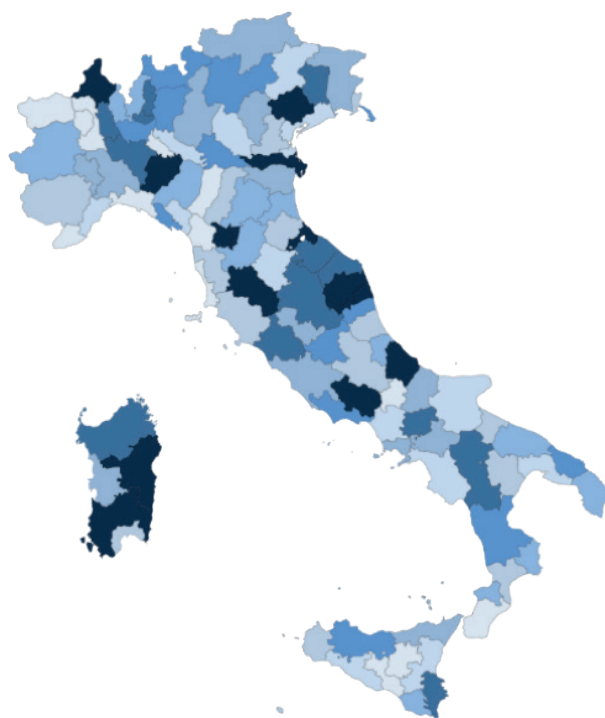
Nella figura 3.10 viene riportata la distribuzione per le 107 Province italiane dell'indicatore relativo all'*offerta economicamente più vantaggiosa* (OEPV), considerando tutti i settori e tutti gli oggetti delle gare riferite all'anno 2023. Tale indicatore è dato dal rapporto tra il numero di procedure aggiudicate con il criterio dell'OEPV e il numero totale di procedure aggiudicate da tutte le stazioni appaltanti appartenenti ad una determinata Provincia.

²⁸ Nel prosieguo del paragrafo saranno presentati soltanto alcuni degli indicatori di rischio corruttivo negli appalti. Si rinvia pertanto al cruscotto appalti dove è consultabile il *set* completo dei 17 indicatori di rischio negli appalti (<https://anac-c1.board.com/#/screen/?capsulePath=Cruscottit%5CIndicatori%20Appalti.bcps&screenId=6e656496-0e0f-4255-b78f-3ec88b0f2069&showMenu=false>).

Nel cartogramma, all'intensificarsi della colorazione corrisponde un valore più elevato dell'indicatore, che può assumere valori compresi tra 0 (nel caso in cui per nessuna procedura di gara delle stazioni appaltanti di una determinata Provincia sia stato utilizzato il criterio dell'OEPV) e 1 (nel caso in cui per tutte le procedure di gara delle stazioni appaltanti di una determinata Provincia sia stato utilizzato il criterio dell'OEPV).

Dalle analisi svolte emerge che, per l'anno 2023, tale indicatore assume valori compresi tra 0,09 e 0,42 e che nel 39% delle Province italiane si registra in media un valore maggiore di 0,3, ossia nel 39% delle Province le stazioni appaltanti hanno in media adottato un criterio di scelta del contraente basato sull'OEPV in oltre il 30% degli appalti.

Figura 3.10
Indicatore offerta economicamente
più vantaggiosa (anno 2023)



Fonte ANAC

Diversamente da quanto avviene con il criterio di aggiudicazione basato sul prezzo più basso, con il criterio dell'OEPV la stazione appaltante non seleziona le offerte pervenute in base all'oggettivo criterio del prezzo offerto più basso, ma in base al rapporto qualità prezzo. Ciò introduce nel processo di scelta del contraente fattori fortemente discrezionali, come, ad esempio, valutazioni in merito a caratteristiche funzionali o innovative dell'oggetto del contratto, non sempre oggettivamente quantificabili.

Da tale criterio scaturiscono un maggiore grado di discrezionalità per la stazione appaltante nella scelta del contraente e una maggiore soggettività nel processo di selezione delle offerte ricevute e ciò, a sua volta, potrebbe facilitare l'attuazione di comportamenti opportunistici.

Sebbene una maggiore incidenza del criterio di scelta basato sull'OEPV rispetto a quello del prezzo più basso non rifletta necessariamente pratiche corruttive, un livello elevato dell'indicatore potrebbe segnalare un rischio di corruzione.

È bene, tuttavia, sottolineare come in tali casi sia utile svolgere un'analisi integrata anche con altri indicatori, sia quelli del cruscotto appalti sia quelli comunali e di contesto, al fine di pervenire ad una più prudente valutazione del rischio di corruzione delle stazioni appaltanti appartenenti ad uno specifico ambito provinciale.

Inoltre, partendo dall'analisi di una determinata Provincia con livelli alti dell'indicatore OEPV, si può provvedere ad un confronto sia temporale che spaziale, nonché ad un approfondimento con gli indicatori comunali, in modo da analizzare il fenomeno anche con un maggior dettaglio territoriale.

Similarmente, livelli bassi dell'indicatore non necessariamente escludono l'assenza di fenomeni corruttivi e andrebbero confermati attraverso l'analisi congiunta di più indicatori.

Indicatore numero delle procedure non aperte

Un altro indicatore utile, eventualmente da affiancare all'indicatore del criterio basato sull'OEPV in un approccio di analisi congiunta, è rappresentato dal *numero delle procedure non aperte*. Tale indicatore è dato dal rapporto tra il numero di procedure aperte e il numero totale di procedure svolte da tutte le stazioni appaltanti appartenenti ad una determinata Provincia e può assumere valori compresi tra 0 (tutte le procedure svolte sono aperte) e 1 (tutte le procedure svolte sono di tipo non aperto).

Livelli elevati dell'indicatore indicano che le stazioni appaltanti appartenenti ad una determinata Provincia hanno in media svolto gare con un'incidenza maggiore delle procedure non aperte rispetto alle gare con criteri di scelta del contraente più concorrenziali.

Le procedure non aperte, come, ad esempio, gli affidamenti diretti, le procedure negoziate, etc., prevedono un meccanismo di aggiudicazione meno concorrenziale rispetto alle procedure aperte, alle quali qualsiasi operatore economico con requisiti può partecipare e presentare liberamente un'offerta. Pertanto, sebbene previsto dalla normativa vigente, soprattutto nei casi di elevata complessità dei progetti, l'eccessivo ricorso a procedure non aperte, rispetto al totale delle procedure di gara svolte, potrebbe rappresentare un rischio da monitorare e valutare, eventualmente anche alla luce dei livelli mostrati dagli altri indicatori.

Nella figura 3.11 viene riportata la distribuzione per le 107 Province italiane, considerando tutti i settori e tutti gli oggetti delle gare per l'anno 2023, dell'indicatore relativo al numero delle procedure non aperte, con livelli crescenti all'intensificarsi della colorazione delle aree geografiche.

L'indicatore assume nel 2023 valori compresi tra un minimo di 0,49 e un massimo di 0,94 e risulta che in circa il 47% delle 107 Province l'incidenza media del numero di procedure non aperte sul totale delle procedure svolte è maggiore dell'85%.

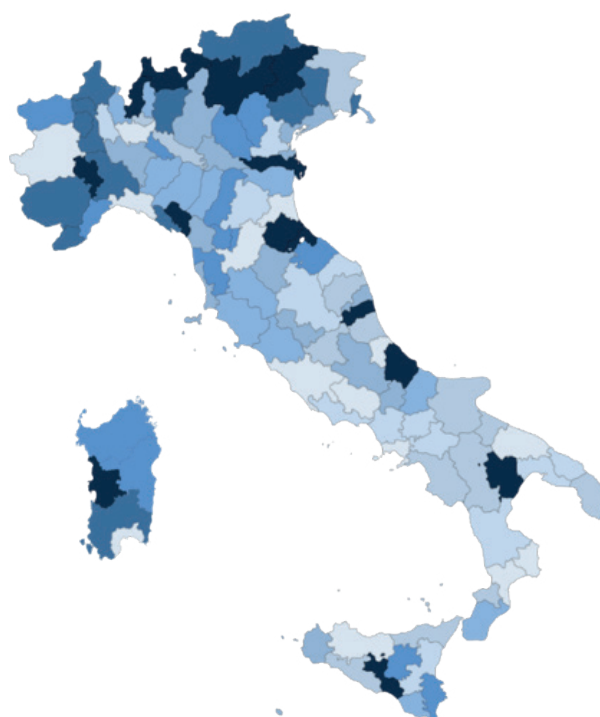


Figura 3.11
Indicatore numero delle procedure
non aperte (anno 2023)

Fonte ANAC

Tuttavia, tale indicatore considera soltanto il numero delle gare espletate e questo potrebbe determinarne valori eccessivamente alti. Infatti, al numeratore del rapporto sono inclusi tutti gli affidamenti diretti che - essendo, in genere, molto più numerosi delle procedure aperte e sopra soglia e assumendo lo stesso peso nel calcolo del rapporto, per quanto abbiano importi molto più esigui rispetto alle procedure aperte - finiscono per influenzare l'indicatore finale, che non tiene conto del differente peso, in termini di importo di gara, assunto dalle procedure aperte e da quelle non aperte.

Indicatore valore delle procedure non aperte

Sarebbe, quindi, utile affiancare al predetto indicatore quello basato sul *rapporto tra il valore economico delle procedure non aperte e il valore economico totale di tutte le procedure svolte*, a livello provinciale, dalle stazioni appaltanti.

La figura 3.12 riporta la distribuzione provinciale dell'indicatore relativo al valore delle procedure non aperte che, come per l'indicatore del numero di procedure non aperte, considera tutti i settori e tutti gli oggetti delle gare per l'anno 2023.

L'indicatore basato sul valore economico varia in un *range* compreso tra 0,10 e 0,42, assumendo valori nettamente inferiori rispetto a quelli assunti dall'indicatore precedente, e risulta che in 33 Province su 107 (il 31% circa del territorio nazionale) l'incidenza delle procedure non aperte, in termini di valore economico, sul totale delle procedure svolte è superiore al 50%.

Inoltre, come si evince dalla figura, l'incidenza delle procedure non aperte in termini di valore economico presenta una distribuzione territoriale abbastanza diversa rispetto all'indicatore calcolato sul numero di gare.

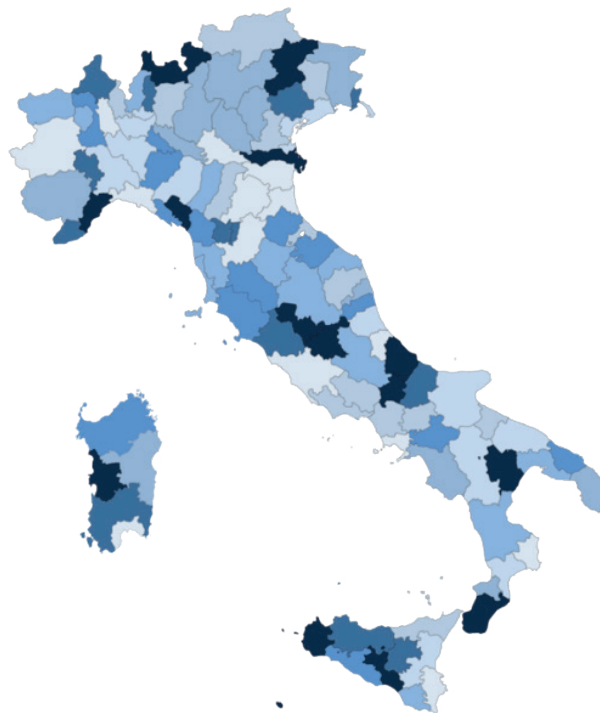


Figura 3.12
Indicatore valore delle procedure
non aperte (anno 2023)

Fonte ANAC

3.7.2.3. Gli indicatori di rischio a livello comunale

Un terzo *set* di indicatori, utili anche per validare o approfondire con un maggior livello di dettaglio territoriale le evidenze ottenute con gli indicatori di contesto e di rischio corruttivo negli appalti, è fornito nel cruscotto comunale.

Partendo da differenti fonti di dati, tale *set* è costituito da 5 indicatori, che sintetizzano sia eventi rilevanti e osservabili dei fenomeni corruttivi sia fattori di potenziale rischio degli stessi per ciascuno dei Comuni italiani con almeno 15.000 abitanti.

Indicatore rischio di contagio

Attraverso i dati contenuti nelle schede delle relazioni annuali dei RPCT, presenti nella sezione *“Amministrazione trasparente”* delle amministrazioni comunali oggetto di analisi, è stato costruito l'indicatore di *rischio di contagio*.

Tale indicatore esprime la percentuale di Comuni, appartenenti alla stessa Provincia del Comune analizzato, per i quali si è verificato nell'anno di riferimento almeno un episodio di corruzione all'interno dell'amministrazione, così come riportato dal RPCT nella relazione annuale.

Quanto più alta è la percentuale di Comuni limitrofi (della stessa Provincia) con almeno un caso di corruzione all'interno della propria amministrazione, tanto maggiore sarà il rischio di corruzione del Comune analizzato, a prescindere dall'emersione di fenomeni corruttivi per lo stesso.

Sulla base della teoria del c.d. *contagion effect*, infatti, la frequenza di un fenomeno sociale, quale la corruzione, non rimane circoscritta nei confini amministrativi di un territorio, ma finisce con l'espandersi e contagiare anche le zone limitrofe. Questo è ancor più vero se si considera il caso italiano, dove sono presenti le Unioni dei Comuni, formate da amministrazioni di piccole dimensioni caratterizzate spesso da una prossimità territoriale, che operano come unica stazione appaltante e svolgono procedure di gare per i Comuni che le hanno costituite.

Indicatore scioglimento per mafia

Un fattore di forte rischio di corruzione per un contesto amministrativo è rappresentato, inoltre, dalla presenza di organizzazioni criminali radicate sul territorio, che possono insinuarsi nelle pieghe di un'amministrazione e influenzarne l'operato, interferendo nella gestione delle risorse pubbliche.

In tale ottica è stato sviluppato, sulla base dei dati raccolti da Avviso Pubblico²⁹, l'indicatore *scioglimento per mafia*, che misura la presenza o meno di provvedimenti di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazione mafiosa in uno specifico anno ed assume valore 1 nel caso ci sia stato almeno uno scioglimento nell'anno di riferimento e 0 altrimenti.

Per quanto non rilevi direttamente episodi di corruzione in senso stretto, tale indicatore fornisce una misura del degrado istituzionale di un Comune, quantomeno caratterizzato da comportamenti collusivi dei propri amministratori con la criminalità organizzata. Questa collusione è finalizzata proprio alla conclusione di accordi illeciti volti ad una gestione delle risorse pubbliche nell'interesse privato e, pertanto, l'ipotesi è quella che l'infiltrazione mafiosa sia strettamente e positivamente legata ad episodi di corruzione, anche non emersi.

La figura 3.13 riporta la distribuzione dell'indicatore *scioglimento per mafia* tra i Comuni con almeno 15.000 abitanti per l'anno 2022.



Figura 3.13
Indicatore scioglimento per mafia
(anno 2022)

Fonte ANAC

²⁹ "Avviso Pubblico" Enti locali e regioni per la formazione civile contro le mafie è un'associazione nata nel 1996 per riunire gli amministratori pubblici che si impegnano a promuovere la cultura della legalità democratica. Per ulteriori approfondimenti si rimanda al portale dell'associazione <https://avvisopubblico.it/>

Indicatore addensamento sottosoglia

Attraverso l'elaborazione dei dati presenti in BDNCP, è calcolato l'*indicatore di addensamento sottosoglia*, che è dato dal rapporto tra il numero di procedure di gara con importo compreso in un intervallo inferiore alle soglie previste dalla normativa per gli affidamenti diretti e il numero di procedure con importo superiore a dette soglie³⁰. Tale rapporto di coesistenza misura, quindi, quante procedure sottosoglia sono state svolte da un'amministrazione comunale con almeno 15.000 abitanti per ogni procedura sopra soglia.

Un livello elevato di tale indicatore potrebbe indicare un maggior rischio di corruzione negli appalti e la presenza di condotte illecite all'interno dell'amministrazione comunale.

Le amministrazioni potrebbero, infatti, ricorrere ad un frazionamento artificioso degli appalti (c.d. *contract splitting*), suddividendo il valore di un unico appalto in più procedure il cui importo a base d'asta sia leggermente inferiore alle soglie per l'affidamento diretto. In tal modo, vengono elusi il confronto competitivo e i maggiori controlli previsti per le gare sopra soglia, facilitando accordi e pratiche corruttive.

Un'elevata incidenza di procedure sottosoglia potrebbe, inoltre, celare la volontà di un'amministrazione di contrarre con più soggetti per soddisfare, a fini clientelari, più richieste, e ciò potrebbe riflettere anche pratiche illecite diverse dalla corruzione in senso stretto, come, ad esempio, il voto di scambio; elemento particolarmente rilevante in contesti politico-amministrativi compromessi da infiltrazioni criminali.

In tale ottica, appare ancora una volta evidente come la capacità informativa degli indicatori possa essere incrementata attraverso un'analisi integrata degli stessi, in questo caso, ad esempio, considerando congiuntamente l'indicatore di addensamento sottosoglia e l'indicatore di scioglimento per mafia.

La figura 3.14 riporta la distribuzione dell'indicatore di addensamento sottosoglia nei 745 Comuni italiani con almeno 15.000 abitanti nell'anno 2022.

Dall'analisi dei dati disponibili sul cruscotto comunale, risulta che per il 2022 le amministrazioni comunali hanno in media svolto 1,42 procedure sottosoglia per ogni procedura sopra soglia e che per circa il 21% dei Comuni tale rapporto era superiore a 2.

Figura 3.14
Indicatore addensamento
sottosoglia (anno 2022)



Fonte ANAC

³⁰ Le soglie per poter procedere ad un affidamento diretto hanno subito modifiche negli ultimi anni. Nel 2020 erano pari a 40.000 euro sia per affidamenti di lavori che di servizi e forniture; nel 2021 erano pari a 75.000 euro per servizi e forniture e a 150.000 euro per lavori; dal 2022 le soglie per servizi e forniture sono state ulteriormente innalzate prima fino a 139.000 euro e poi, con il nuovo Codice, a 140.000 euro.

Indicatori popolazione residente e reddito imponibile *pro capite*

Gli altri due indicatori che completano il cruscotto comunale sono quelli relativi alla *popolazione residente* (fonte ISTAT) e al *reddito imponibile pro capite* (fonte MEF-DP).

Il primo rappresenta una misura della maggiore dimensione e complessità organizzativa di un'amministrazione a cui, come confermato da vari studi, è associato un maggior rischio di corruzione, mentre il secondo è utilizzato da molti studi sul tema come *proxy* del grado di sviluppo e benessere socioeconomico, che è inversamente associato a fenomeni di corruzione.

3.7.3. Possibili sviluppi nell'analisi e nella misurazione del rischio di corruzione

L'attuale sistema di indicatori permette di avere un'elevata capacità informativa riguardo ad eventi rilevanti e a pratiche che possono nascondere possibili fenomeni di corruzione o, più in generale, condotte illecite.

L'informazione fornita è tanto maggiore quanto più si utilizza un approccio integrato nella lettura degli indicatori. L'analisi di un solo indicatore o di un solo *set* di indicatori, infatti, potrebbe condurre a conclusioni fuorvianti, che non corrispondono alle ipotesi avanzate sulla base degli studi pregressi o alle intuizioni derivanti da un ragionamento logico-deduttivo e, pertanto, risulta utile un approfondimento anche attraverso un'analisi congiunta di differenti fenomeni.

Al di là dell'approccio integrato di analisi e al fine di migliorare ulteriormente la capacità informativa degli indicatori e avere una maggiore capacità predittiva degli stessi, ovvero la capacità di prevedere possibili fenomeni di corruzione a partire dagli eventi rilevanti catturati dagli indicatori di rischio, è necessario un processo di validazione degli stessi. Sia attraverso i tradizionali modelli statistico-econometrici sia attraverso tecniche innovative di *machine learning* è, infatti, possibile valutare e selezionare gli indicatori con la migliore capacità predittiva.

Tale approccio può contribuire in maniera significativa al miglioramento dell'attuale sistema di indicatori, favorendo un loro utilizzo da parte delle istituzioni più mirato ed efficace per la prevenzione della corruzione e il monitoraggio di tutti quegli eventi prodromici alle condotte illecite.

Parallelamente all'analisi integrata e al processo di validazione degli indicatori, un passo in avanti potrebbe essere compiuto attraverso un ampliamento, un approfondimento e un'integrazione dell'attuale sistema di indicatori con altre banche dati.

Riguardo all'ampliamento del quadro informativo degli attuali indicatori è possibile individuare nuovi indicatori che catturino altri fenomeni potenzialmente corruttivi o, comunque, che siano di supporto alla validazione di quelli esistenti.

L'approfondimento dell'attuale sistema di indicatori potrebbe, invece, essere realizzato attraverso analisi specifiche che, partendo dall'unità di osservazione della singola amministrazione, permettano di classificare gruppi di Comuni in base a caratteristiche omogenee.

Ad esempio, partendo dall'insieme dei Comuni per cui il RPCT ha rilevato, nell'intervallo temporale analizzato, almeno un episodio di corruzione, si possono creare dei *cluster* di Comuni con caratteristiche simili e stimare per ciascuno di questi l'effetto esercitato sia dai principali indicatori di contesto che da quelli sugli appalti. In tal modo si potrebbe ottenere un quadro informativo più dettagliato e calibrato sulle diverse caratteristiche dell'unità amministrativa dove si verificano fenomeni di corruzione, nonché studiarne in maniera approfondita le cause e i meccanismi che li generano.

Il processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione ha generato una crescente disponibilità di informazioni, di natura eterogenea, presenti nelle banche dati pubbliche; lo studio congiunto di tali dati, spesso ostacolato da fattori di natura tecnica e legittimi vincoli di tutela della *privacy*, accrescerebbe notevolmente la qualità delle analisi dei dati, ma anche la loro capacità predittiva e di utilizzo come strumento efficace per monitorare comportamenti illegittimi e fraudolenti.

In particolare, l'integrazione con altre banche dati potrebbe condurre ad un ampliamento della capacità informativa degli indicatori di rischio corruttivo sia in comparti della pubblica amministrazione già esplorati sia in

nuovi. Ad esempio, attraverso l'integrazione con la banca dati OpenBDAP³¹, sarebbe possibile condurre un'analisi congiunta degli indicatori di rischio corruttivo con i dati dei bilanci comunali, oppure estendere l'analisi del rischio corruttivo alle aziende sanitarie mediante un'analisi congiunta con i dati provenienti dal modello di rilevazione del Conto economico e dello Stato patrimoniale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale.

3.7.4. L'analisi delle informative dei pubblici ministeri sui reati di corruzione

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*, ANAC ha realizzato uno studio di approfondimento dei contenuti delle ordinanze trasmesse dai pubblici ministeri, ai sensi dell'articolo 129, comma 3 seconda parte, delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale.

Come è noto, la citata disposizione prevede che, ogni volta in cui viene esercitata l'azione penale per fatti riconducibili ai c.d. reati di corruzione³², il pubblico ministero informi ANAC, dando notizia dell'imputazione.

In tale contesto, l'Autorità ha ritenuto opportuno esaminare nel complesso le n. 253 notizie in merito alle vicende di corruzione che, nel periodo 2015-2018, hanno determinato in Italia l'avvio di inchieste giudiziarie corroborate da un apparato probatorio ritenuto dai giudici inquirenti sufficiente per procedere con una richiesta di custodia cautelare o di rinvio a giudizio dei soggetti coinvolti.

Pur non rappresentando un "campione rappresentativo" dell'universo nascosto dei casi di corruzione rimasti nell'ombra, in quanto non indagati né perseguiti, l'analisi quali-quantitativa svolta sui casi di corruzione oggetto di informativa ha consentito di delineare alcune linee di tendenza, fornendo una panoramica concernente meccanismi, dinamiche, attori, processi decisionali interessati da potenziali distorsioni rispetto alla cura degli interessi collettivi.

Lo studio effettuato, i cui esiti sono stati resi disponibili sul sito *web* istituzionale di ANAC il 10 ottobre 2024³³, ha consentito di individuare configurazioni ricorrenti e "linee di tendenza" nelle ipotesi accusatorie trasmesse e di svolgere alcune considerazioni di carattere generale.

Innanzitutto, il fenomeno corruttivo non è sempre e solo realizzato attraverso l'esercizio di un potere pubblico per il perseguimento dell'interesse privato, ma anche e soprattutto attraverso la trasmissione di informazioni confidenziali ai soggetti che si vogliono favorire. In molti dei casi oggetto di informativa, infatti, la reale "contropartita" dello scambio corruttivo sarebbe rappresentata dal passaggio selettivo di notizie, specie in relazione alla fase istruttoria delle procedure di affidamento, con l'intento di favorire l'operatore economico nell'aggiudicazione della gara e con un'azione meno rischiosa rispetto all'impiego diretto di poteri decisionali per assicurare un indebito vantaggio ad un determinato soggetto nell'allocazione di risorse pubbliche (frequentemente, l'assegnazione di appalti).

Altro aspetto da considerare è quello della frequente presenza, nelle fattispecie segnalate, di imprese organizzate in cartelli, con lo scopo di ripartirsi l'assegnazione di appalti pubblici tramite turnazioni o compensazioni incrociate, a detrimento della concorrenza. Ciò provoca una duplice distorsione del processo di selezione: il contraente non è più selezionato con una procedura concorsuale imparziale, ma predeterminato dall'intesa collusiva; il prezzo pagato dall'ente pubblico è maggiore in quanto definito dal coordinamento delle imprese che fanno parte del cartello. In questo contesto il ruolo degli attori pubblici – componenti delle commissioni aggiudicatrici o membri degli organi di indirizzo politico – tende a farsi marginale, in quanto limitato a non intralciare le decisioni autonome del cartello, a trasmettere informazioni riservate che favoriscono la riuscita della collusione oppure ad eliminare le imprese esterne attraverso operazioni fraudolente.

Un ulteriore elemento emerso dall'analisi svolta è quello del crescente ruolo svolto da figure professionali (in ambito giuridico, bancario-finanziario, tecnico-ingegneristico, etc.) nel fenomeno corruttivo. Spesso tali

³¹ OpenBDAP è il portale della Ragioneria Generale dello Stato che mette a disposizione i dati della finanza pubblica presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP); esso costituisce un unico punto di accesso ai dati di contabilità e finanza pubblica a disposizione di tutte le tipologie di utenti, sia cittadini che intendano conoscere o approfondire su una fonte qualificata le dinamiche della finanza pubblica che specialisti del settore interessati alla disponibilità di dati analitici certificati per lavorare su elaborazioni specifiche.

³² Si tratta dei reati di cui agli articoli 317, 318, 319, 319-bis, 319-ter, 319-quater, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis, 353 e 353-bis del Codice penale.

³³ Il documento *Analisi descrittiva degli atti pervenuti all'ANAC ex art.129 Disp. Att. c.p.p.* è disponibile al seguente link: <https://www.anticorruzione.it/documents/91439/39343313/Anac+-+Analisi+atti+pervenuti+art.+129+-+10.10.2024.pdf/f91e22c7-1a43-2d3e-2748-59c1f4723125?t=1728920618267>.

soggetti sono risultati centrali, se non decisivi, per l'avvio e la realizzazione degli scambi occulti, operando, di volta in volta, come corruttori, "facilitatori", "procacciatori d'affari". Il loro ruolo diventa significativo laddove portano in campo competenze specialistiche, che accrescono la loro influenza e il loro potere nelle relazioni con gli enti pubblici, soprattutto in un contesto dove l'esternalizzazione delle attività professionali al di fuori di una pubblica amministrazione, spesso impoverita di tali competenze, rappresenta un fattore di vulnerabilità.

L'esame delle fattispecie portate all'attenzione dell'Autorità ha fatto emergere anche la presenza crescente di organizzazioni mafiose nei circuiti della corruzione, attratte dall'economia pubblica, che si presenta in forma di "mercato protetto", caratterizzato da finanziamento pubblico, concorrenza ridotta e condizioni di rendita, che offrono la possibilità di ottenere posizioni monopolistiche e di accesso privilegiato alle risorse pubbliche tramite pressioni e accordi con le pubbliche amministrazioni, facendo largamente ricorso alla corruzione per facilitare, ad esempio, l'infiltrazione negli appalti e nei subappalti.

Un numero significativo di vicende giudiziarie vede una ricostruzione delle pratiche di presunta corruzione fornita dai magistrati inquirenti caratterizzata da un coinvolgimento "sistemico" di una platea estesa di soggetti, composta da numerosi attori pubblici e agenti privati, ognuno con un proprio ruolo inserito in un generale disegno di ripartizione dei vantaggi derivanti dalla partecipazione alla corruzione. Si è visto, ad esempio, la frequente applicazione di una percentuale fissa, diversa a seconda del tipo di appalto o di ente pubblico interessato, utilizzata per calcolare automaticamente la somma da corrispondere come tangente ai funzionari pubblici corrotti, di solito oscillante tra il 5% e il 10%, in alcuni casi anche superiore; oppure la rateizzazione delle tangenti, con la quale si assicura continuità alle relazioni di scambio occulte, che vengono poi ripartite tra i diversi pubblici ufficiali coinvolti.

Sempre più numerosi si sono, inoltre, mostrati gli episodi in cui la contropartita richiesta agli imprenditori dai pubblici ufficiali si è tradotta nella richiesta di assunzione di personale da loro segnalato, in cambio di un condizionamento indebito delle procedure di assegnazione di concessione o assegnazione di appalti pubblici, a dimostrazione di una crescente natura "clientelare" e/o "familistica" di alcune relazioni di corruzione.

L'analisi ha, infine, approfondito alcuni specifici potenziali indicatori qualitativi di "rischio corruzione" nel settore degli appalti, rilevabili dall'esame di un sottoinsieme di atti giudiziari a disposizione della banca dati che raccoglie le ordinanze inviate dalle autorità giudiziarie, ad esito del quale sono stati evidenziati alcuni elementi di interesse.

In particolare, è emerso che gran parte delle distorsioni delle procedure di gara non si realizza nella fase di aggiudicazione, bensì nelle fasi antecedenti e successive, con, ad esempio, la prefigurazione di contenuti e specifiche richieste a livello di bando e capitolato di gara in modo da assicurare un vantaggio concorrenziale ad un determinato soggetto privato.

In generale, l'analisi del settore dei contratti pubblici ha mostrato una significativa convergenza degli indicatori rilevati nell'esperienza delle indagini analizzate in questa sede con quelli presenti nel cruscotto "*Rischio corruttivo negli appalti*" della sezione del sito web istituzionale di ANAC "*Misura la corruzione*".

4 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SULLA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA

4.1. LE MODALITÀ DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E TRASPARENZA, LE SEGNALAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

4.1.1. Dati di sintesi dei procedimenti

L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di ANAC ha preso in esame n. 5.029 richieste di intervento pervenute nel corso dell'anno 2024; il dato risulta sostanzialmente in linea con l'annualità precedente, laddove erano pervenute n. 4.975 richieste.

L'analisi delle istanze – alla luce del perimetro di competenza dell'Autorità e delle disposizioni regolamentari – ha determinato l'archiviazione in preistruttoria a seguito di una prima valutazione di n. 1.840 segnalazioni, prevalentemente per motivazione di incompetenza.

Le istanze procedibili hanno invece comportato l'apertura di un numero complessivo di n. 642 fascicoli, di cui n. 450 di vigilanza e n. 61 sanzionatori, contro i n. 621 fascicoli aperti nel corso del 2023.

Nelle tabelle che seguono vengono riportati nel dettaglio i dati sui procedimenti di vigilanza e sanzionatori, distinguendoli fra attività in materia di prevenzione della corruzione e attività in materia di trasparenza.

Tabella 4.1 | Fascicoli totali con scostamento anno precedente

	Anno 2024	Anno 2023	Variazione percentuale 2024-2023
Numero fascicoli	642	621	+3

Fonte ANAC

Tabella 4.2 | Procedimenti di vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza

Tipologia dei procedimenti di vigilanza	Anno 2024	Anno 2023	Variazione percentuale
Trasparenza			
Procedimenti avviati su segnalazione	277	193	+43
Procedimenti avviati su ispezione	3	2	+33
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	3	7	-57
Totale procedimenti di vigilanza Trasparenza	283	202	+40
Prevenzione della corruzione			
Procedimenti avviati su segnalazione	114	97	+17
Procedimenti avviati su ispezione	4	12	-66
Procedimenti di vigilanza d'ufficio	9	19	-53
Procedimenti su informative art. 129 disp. att. c.p.p.	40	65	-38
Totale procedimenti di vigilanza Prevenzione della corruzione	167	193	-13
Totale procedimenti di vigilanza	450	395	+14

Fonte ANAC

Tabella 4.3 | Procedimenti sanzionatori in materia di anticorruzione e trasparenza

Tipologia dei procedimenti sanzionatori	Anno 2024	Anno 2023	Variazione percentuale
Trasparenza			
Richieste di notizie al Responsabile per la trasparenza per eventuale avvio procedimento sanzionatorio ex art. 47, d.lgs. n. 33/2013	16	14	+14
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47, co. 1, d.lgs. n. 33/2013)	9	47	-80
Totale procedimenti sanzionatori Trasparenza	25	61	-59
Prevenzione della corruzione			
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio per omessa adozione dei PTPCT e/o del codice di comportamento	36	46	-22
Totale procedimenti sanzionatori Prevenzione della corruzione	36	46	-22
Totale procedimenti sanzionatori	61	107	-43

Fonte ANAC

Dall’analisi dei dati emerge per il 2024 un incremento dell’attività di vigilanza, pari al 14%, in prevalenza in materia di trasparenza (+40% rispetto alla precedente annualità), a fronte di una flessione dell’attività sanzionatoria; la vigilanza rappresenta, quindi, circa il 70% del complessivo volume dei procedimenti istruiti.

I restanti procedimenti non esposti nelle tabelle, pari a n. 130 fascicoli, hanno riguardato richieste di accesso agli atti, interlocuzioni con altri soggetti istituzionali, *rating* di legalità e informative periodiche al Consiglio.

Occorre, peraltro, evidenziare che nel corso del 2024 è proseguita l’attività relativa alla progettazione della Piattaforma Unica della Trasparenza, che ha portato all’elaborazione di primi *standard* di pubblicazione, al fine di uniformare nel medio periodo le modalità di ostensione dei dati da parte delle amministrazioni, nonché l’attività per la predisposizione e la messa in esercizio del sistema informatico per la redazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e della Sezione “*Rischi corruttivi e trasparenza*” del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO), di cui si è parlato ai paragrafi 3.2.2. e 3.4. della presente Relazione.

4.1.2. L’attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza

La vigilanza in materia di trasparenza e anticorruzione ha portato all’avvio di n. 450 procedimenti, di cui n. 283 in materia di trasparenza e n. 167 in materia di prevenzione della corruzione.

Il Consiglio dell’Autorità ha deliberato nel 2024 su circa n. 328 procedimenti, con l’adozione di n. 20 provvedimenti d’ordine in materia di trasparenza, n. 20 atti di raccomandazione in materia di anticorruzione e n. 8 atti di constatazione per omesso adeguamento alle indicazioni di ANAC.

I restanti n. 257 procedimenti sono stati definiti in fase preistruttoria, all’esito dell’interlocuzione con le amministrazioni/enti segnalati, non ravvisandosi dalle verifiche e dagli approfondimenti effettuati i presupposti per l’avvio di un procedimento di vigilanza o essendo nelle more intervenuto un adeguamento.

L’attività di vigilanza in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione ha fatto emergere gli elementi utili che di seguito si rappresentano.

Prevenzione della corruzione

- A. *Analisi territoriale*: le segnalazioni hanno interessato tutte le Regioni del territorio nazionale, sebbene con percentuali differenti. Le Regioni maggiormente segnalate sono state la Campania (n. 39 procedimenti), il Lazio (n. 31 procedimenti) e la Sicilia (n. 22 procedimenti); a livello provinciale, le segnalazioni

hanno riguardato in via prioritaria le grandi città, con un'equa distribuzione su tutto il territorio (Roma n. 26; Napoli n. 23; Palermo n. 10; Torino n. 4; Milano n. 1).

- B. *Analisi di comparto*: l'analisi di comparto è in linea con l'analisi condotta nel 2023: anche per il 2024 sussiste una netta prevalenza dei procedimenti relativi agli enti locali (92 procedimenti su un totale di 180).
- C. *Tipologia dei segnalanti*: la maggioranza delle segnalazioni sono pervenute da privati cittadini non qualificati, sebbene rispetto alle precedenti annualità sia stato registrato nel 2024 un significativo incremento delle segnalazioni trasmesse da soggetti istituzionali qualificati (n. 54 procedimenti su 180, pari al 30%).
- D. *Criticità maggiormente riscontrate*: le maggiori criticità segnalate hanno riguardato i criteri di scelta del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT), il cumulo di incarichi in capo allo stesso, la mancata attuazione della misura della rotazione straordinaria e criticità nelle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo.

Nel complesso, l'esame condotto sulle sottosezioni "*Rischi corruttivi e trasparenza*" dei PIAO ha evidenziato, comunque, un sufficiente livello di adeguamento alle indicazioni dell'Autorità, con un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione rispetto a quanto suggerito nell'Allegato 1 al PNA 2019.

Accanto alle vigilanze ordinarie, nel corso del 2024 sono stati definiti n. 9 procedimenti per revoca o misure discriminatorie adottati nei confronti del RPCT per attività svolte in materia di prevenzione della corruzione, dei quali n. 2 si sono conclusi con l'adozione di una delibera di riesame del provvedimento di revoca.

Trasparenza

- A. *Analisi territoriale*: le segnalazioni hanno interessato tutte le Regioni del territorio nazionale, sebbene con percentuali differenti. Le Regioni maggiormente segnalate si sono confermate anche per il 2024 la Campania (15%), il Piemonte (14%) e il Lazio (10%), seguite dalla Lombardia (9%) e dalla Sicilia (7%), mentre quelle meno segnalate – sostanzialmente in linea con il 2023 – sono risultate il Trentino-Alto Adige e la Valle d'Aosta, con un'evidente correlazione tra il numero di segnalazioni e la dimensione e la popolosità del territorio. A livello provinciale, le segnalazioni hanno riguardato in via prioritaria le grandi città, ma coperto tutto il territorio nazionale con una equa distribuzione (Torino 12%; Roma 8%).
- B. *Analisi di comparto*: l'analisi di comparto per il 2024 mostra una significativa prevalenza delle segnalazioni relative agli enti locali (oltre il 60%), seguono le segnalazioni sulle società in controllo pubblico e sugli enti del Servizio Sanitario Nazionale.
- C. *Tipologia dei segnalanti*: la maggioranza delle segnalazioni sono pervenute da privati cittadini non qualificati (52%), seguite dalle istanze di consiglieri comunali e sindacati (10%). Solo in via residuale, le segnalazioni sono state trasmesse da soggetti istituzionali qualificati.
- D. *Criticità maggiormente riscontrate*: le carenze segnalate hanno riguardato principalmente le sottosezioni "*Bilanci*", "*Bandi di gara e contratti*", "*Consulenti e collaboratori*", nonché i dati sugli organi di indirizzo. Sia pure in misura marginale, è emerso anche l'interesse da parte dei segnalanti per i dati inerenti all'attività e ai procedimenti, nonché alle modalità di esercizio dell'accesso civico, quest'ultimo utile strumento per stimolare una corretta pubblicazione dei dati pubblici da parte delle amministrazioni.
- E. *Preventiva richiesta di accesso civico*: l'analisi mostra, nella quasi totalità dei casi (97%), l'omessa preventiva richiesta di accesso civico prima dell'invio della segnalazione ad ANAC.
- F. *Assenza di standard di pubblicazione*: l'esame delle segnalazioni ha confermato, anche per il 2024, come per le precedenti annualità, la disomogenea pubblicazione dei dati da parte degli enti destinatari, situazione che non consente, di fatto, ai cittadini lo svolgimento di analisi di *benchmarking* sui diversi settori.

4.1.3. L'attività sanzionatoria per omessa adozione del Piano

Anche per il 2024 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. 90/2014¹ – espressamente richiamato dall'articolo 6 del decreto-legge n. 80/2021², che ha introdotto il PIAO –, ha confermato l'obbligo di recepimento pressoché totale degli adempimenti da parte delle amministrazioni e degli enti di medie e grandi dimensioni, quali Città metropolitane, Regioni, Ministeri e università, tranne in rarissimi casi.

Tali enti rispettano le tempistiche cogenti per l'adozione del PIAO, sebbene a volte i Piani risultino carenti nella programmazione ovvero presentino un contenuto standardizzato o analogo alle precedenti annualità, come rilevato in sede di vigilanza.

Al contempo, è stata confermata la circostanza che le criticità più ricorrenti riguardano i piccoli enti territoriali, per la maggior parte Comuni di ridotte dimensioni (n. 11 procedimenti sanzionatori su 36, pari al 30%), laddove l'esigua dotazione organica, l'assenza di figure dirigenziali ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT e la persistente mancanza di un Segretario comunale titolare della sede impediscono sia l'adozione di Piani completi che il rispetto del termine di legge.

Tuttavia, è presumibile che detta criticità si attenui nelle prossime annualità, considerato che la novella legislativa sul PIAO impone una adozione del Piano, e conseguentemente della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"*, non più annuale ma triennale per le amministrazioni con meno di 50 dipendenti.

La quasi totalità delle istruttorie è stata definita con archiviazione per dimostrazione dell'avvenuta adozione del documento prima dell'avvio del procedimento sanzionatorio ovvero per assenza dell'elemento soggettivo della condotta censurata, essendo state addotte motivazioni afferenti alla impossibilità oggettiva di addivenire alla adozione dello strumento di programmazione nei termini di legge.

4.1.4. L'attività sanzionatoria in materia di trasparenza

Nel corso dell'anno 2024, l'attività sanzionatoria svolta da ANAC in materia di trasparenza, nei casi specifici previsti dall'articolo 47 del d.lgs. n. 33/2013³, ha registrato un significativo decremento rispetto alla precedente annualità.

Più nello specifico, sono state trasmesse n. 16 richieste di notizie indirizzate al RPCT e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'esito delle quali sono stati avviati n. 9 procedimenti sanzionatori conclusi con una delibera di irrogazione di una sanzione amministrativa pecuniaria.

Come noto, il comma 1 del citato articolo prevede l'applicazione di una sanzione amministrativa per la mancata consegna delle dichiarazioni patrimoniale e reddituale di cui al precedente articolo 14, comma 1, lettera f).

Nelle more dell'adozione di provvedimenti normativi, ovvero regolamentari, di attuazione della disposizione, stante la sospensione disposta con il decreto-legge n. 162/2019⁴ in relazione agli altri soggetti di cui al comma 1-bis dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, anche per il 2024 i procedimenti sanzionatori hanno riguardato esclusivamente i titolari di incarico politico di livello statale, regionale e locale (Comuni con oltre 15.000 abitanti).

È stato, inoltre, confermato il *trend* di un sempre più completo adempimento degli obblighi da parte dei titolari di incarico politico nelle grandi amministrazioni, a fronte delle segnalazioni più frequenti da parte dei cittadini riguardanti piccoli Comuni, dove sono più significative le carenze in materia di gestione dei flussi informativi, ma al contempo è previsto per legge l'esonero dall'assolvimento degli obblighi in questione per gli enti con meno di 15.000 abitanti.

¹ 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 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 legge del 6 agosto 2021, n. 113.

³ 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"*.

⁴ 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.

4.2. CRITICITÀ E *FOCUS* IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'attività dell'Autorità in materia di prevenzione della corruzione si è svolta nel solco delle vigilanze espletate nella precedente annualità, con una particolare attenzione all'area di rischio *"Acquisizione e gestione del personale"*.

È altresì proseguita l'attività di vigilanza sui criteri di scelta del RPCT e sulla prevenzione del cumulo di incarichi in capo al Responsabile stesso.

4.2.1. *Focus sulle vigilanze relative all'area del personale*

È stata confermata anche per il 2024 la particolare criticità dell'area di rischio *"Acquisizione e gestione del personale"*. Infatti, una buona parte delle segnalazioni ricevute in materia di anticorruzione attiene a presunte irregolarità nelle procedure di selezione ovvero nel conferimento di incarichi dirigenziali.

Sebbene ANAC non possa valutare la legittimità degli atti amministrativi ovvero la regolarità del bando e della procedura concorsuale – competenza riservata esclusivamente all'autorità giudiziaria –, la vigilanza si è focalizzata sulla corretta attuazione delle misure relative alla specifica area di rischio e sugli esiti del monitoraggio. Sono stati quindi vigilati alcuni enti per verificare in concreto la modalità di attuazione degli strumenti programmati nel Piano e la loro idoneità a prevenire in concreto eventi rischiosi.

Le risultanze delle istruttorie condotte hanno dimostrato, pur in presenza di formale previsione delle misure, una scarsa attenzione delle amministrazioni e degli enti al monitoraggio della loro concreta attuazione, fase invece di importanza fondamentale per consentire il miglioramento e l'implementazione del Piano, in un'ottica ciclica di progressivo e continuo efficientamento del sistema di prevenzione.

Le fattispecie maggiormente significative hanno riguardato vigilanze d'ufficio a seguito dell'emersione di fatti di rilevanza mediatica, ovvero procedimenti avviati a seguito di segnalazioni provenienti da soggetti qualificati quali gli stessi RPCT dell'ente interessato dalla procedura.

Tali vigilanze – che hanno riguardato anche il conferimento di incarichi ai sensi dell'articolo 110 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)⁵, fattispecie che può rilevare una significativa esposizione al rischio corruttivo – sono terminate con l'adozione di atti di raccomandazione da parte dell'Autorità, in cui è stata richiesta l'integrazione della sottosezione *"Rischi corruttivi e trasparenza"* con la previsione di misure specifiche finalizzate a prevenire criticità connesse a processi/attività afferenti a modalità frequenti di acquisizione del personale diverse dall'espletamento di procedure concorsuali (quali il conferimento di incarichi ai sensi degli articoli 90 o 110 del TUEL) ovvero con l'adozione di specifiche verifiche di monitoraggio o con la programmazione di opportuni controlli anche di secondo livello da parte del RPCT.

4.2.2. *La vigilanza sui criteri di scelta e sul cumulo di incarichi in capo al RPCT*

Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato la propria attività di vigilanza sulle criticità afferenti all'incarico di RPCT quale area oggetto di numerose segnalazioni.

Le stesse riguardano soprattutto enti di ridotte dimensioni, in cui il ruolo di RPCT spesso si sovrappone a compiti gestionali attribuiti al medesimo soggetto.

L'Autorità è da sempre ben consapevole della suddetta criticità e ha da ultimo dedicato una parte dell'Allegato 3 del PNA 2022 a tali tematiche, fornendo specifiche indicazioni sia per le amministrazioni di grandi dimensioni che per gli enti di dimensioni e organico ridotti, con un *focus* anche su casi peculiari.

Come noto, l'Autorità ha più volte precisato che – di norma – deve essere evitato il contemporaneo svolgimento da parte del RPCT di compiti gestionali, soprattutto nei settori più esposti al rischio corruttivo, come l'ufficio contratti o quello preposto alla gestione del patrimonio.

Nell'ipotesi in cui non sia possibile – per motivazioni oggettive da dettagliare nell'atto di nomina – evitare tali circostanze, è necessario che l'organo di indirizzo politico, cui compete l'individuazione del Responsabile, adotti misure anche organizzative al fine di assicurarne l'autonomia, l'indipendenza e l'effettività.

⁵ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *"Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"*.

Proprio allo scopo di evitare conflitti di interessi anche potenziali, nelle proprie vigilanze l'Autorità precisa come sia necessaria l'adozione di idonei presidi corruttivi finalizzati al contrasto delle fattispecie di conflitto.

Le criticità sopra esposte aumentano ulteriormente nei piccoli Comuni, spesso privi del Segretario comunale ovvero con un Segretario comunale "a scavalco", laddove in alcune ipotesi è stata riscontrata l'attribuzione dell'incarico al Sindaco ovvero l'assenza della figura del RPCT.

Nella prima ipotesi, nelle proprie vigilanze l'Autorità precisa che la coincidenza tra la figura dell'organo di indirizzo politico e quella del RPCT non è in linea con il dettato normativo di cui alla legge n. 190/2012⁶, che assegna a dette figure ruoli e compiti differenti nell'ambito della strategia di prevenzione della corruzione.

Nella seconda fattispecie, invece, vengono rammentati alle amministrazioni i criteri di scelta del RPCT come riepilogati nell'Allegato 3 al PNA 2022.

In particolare, è stato affrontato il tema dell'individuazione del RPCT in una Unione di Comuni, in cui erano state dimostrate oggettive difficoltà connesse al ridotto numero di dipendenti, sui quali risultavano concentrate tutte le responsabilità gestorie dell'ente, e alla assenza di Segretari titolari essendo gli stessi incaricati "a reggenza" nei Comuni partecipanti all'Unione.

L'Autorità ha affermato che il RPCT dell'Unione debba essere individuato preferibilmente nel Segretario comunale della stessa ovvero nel Segretario di uno dei Comuni aderenti; qualora i predetti soggetti non possano rivestire l'incarico per motivi di incompatibilità o inopportunità, la scelta potrebbe ricadere anche su funzionari o titolari di posizione organizzativa (ora titolari di incarichi di elevata qualificazione) dell'Unione o di uno dei Comuni aderenti, a condizione che essi presentino esperienza e competenze tali da poter garantire il corretto assolvimento dei compiti spettanti al RPCT. Deve escludersi la possibilità che l'incarico venga conferito ad un soggetto completamente estraneo sia all'Unione che ai Comuni aderenti (ad esempio, un consulente o collaboratore esterno).

Inoltre, configurandosi l'incarico di RPCT come incarico aggiuntivo a quello di cui il soggetto individuato risulti già titolare, non viene in rilievo l'esercizio di un potere negoziale, e quindi la sottoscrizione di un nuovo contratto di lavoro da parte del soggetto che è stato nominato RPCT, trattandosi piuttosto dell'esercizio di un potere dell'organo di indirizzo. La rinuncia all'incarico di RPCT assegnato può quindi ritenersi ammissibile solo se vi siano adeguate motivazioni che evidenzino situazioni di incompatibilità/inopportunità. Un rifiuto non adeguatamente motivato in tal senso risulterebbe, dunque, inidoneo a supportare eventuali scelte in deroga alle indicazioni dell'Autorità.

4.3. CRITICITÀ E FOCUS IN MATERIA DI TRASPARENZA

4.3.1. La delibera sulle attestazioni OIV e le modalità di esercizio della vigilanza

Annualmente, l'Autorità, con propria delibera, chiede, ai sensi dell'articolo 45 del d.lgs. 33/2013, agli OIV e agli organismi con funzioni analoghe di attestare il corretto assolvimento di una serie di obblighi di pubblicazione opportunamente individuati in relazione ai diversi comparti di enti, pubblici e privati, tenuti all'osservanza del decreto medesimo.

Come anticipato nel capitolo precedente, con atto del Presidente del 1° giugno 2024, successivamente ratificato con delibera ANAC n. 270 del 5 giugno 2024, che ha integrato e sostituito la delibera ANAC n. 213 del 23 aprile 2024, sono stati indicati gli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione per le diverse tipologie di enti, pubblici e privati, e sono stati forniti chiarimenti sulle modalità di predisposizione delle attestazioni da parte degli OIV, o degli organismi con funzioni analoghe.

In merito al processo di attestazione degli obblighi, la delibera in esame prevede due distinte fasi: quella di rilevazione e quella di monitoraggio.

Con riferimento alla fase di rilevazione, è stato chiesto agli OIV e agli altri organismi con funzioni analoghe, all'interno di ciascuna tipologia di raggruppamento di enti, mediante utilizzo dell'applicazione web "Attestazioni

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

OIV" disponibile sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, di verificare il corretto assolvimento degli obblighi oggetto di attestazione, al 31 maggio 2024, attraverso i seguenti indicatori: 1) la pubblicazione; 2) la completezza di contenuto; 3) la completezza rispetto agli uffici o ai soggetti tenuti; 4) l'aggiornamento; 5) il formato. L'attestazione predisposta dagli OIV è stata pubblicata nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, sottosezione di primo livello *"Controlli e rilievi sull'amministrazione"*, sottosezione di secondo livello *"Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe"*, *"Attestazione dell'OIV o di altra struttura analoga nell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione"*, entro il 15 luglio 2024.

Per quanto riguarda il monitoraggio, nei casi in cui gli OIV e gli altri organismi con funzioni analoghe, nella scheda di rilevazione fornita nell'applicativo *web* abbiano evidenziato, al 31 maggio 2024, carenze di pubblicazione nella colonna *"completezza di contenuto"* (ossia un grado di assolvimento inferiore al 100%) non assolte entro il termine di pubblicazione dell'attestazione del 15 luglio 2024, è stato chiesto agli RPCT di assumere iniziative tese a rimuovere dette carenze. Agli OIV è stato attribuito il compito di verificare per tali situazioni, entro il 30 novembre 2024, il permanere o il superamento delle sole criticità esposte nella scheda di rilevazione, annotando gli esiti delle modifiche intervenute nella fase di monitoraggio, mediante applicativo *web*, ai fini della predisposizione dell'attestazione di monitoraggio da pubblicare, a cura del RPCT, entro il 15 gennaio 2025.

Per il 2024, l'Autorità, nell'ottica di un rafforzamento del ruolo dell'OIV, o altro soggetto con funzione di attestazione, e nell'ambito delle iniziative tese a promuovere la trasparenza pubblica quale principale misura di prevenzione di fenomeni corruttivi e strumento di miglioramento dei processi gestionali e di erogazione dei servizi rivolti al cittadino, ha previsto la predisposizione, a cura degli OIV, dell'elenco delle inadempienze in materia di trasparenza ai fini della sua pubblicazione; ciò allo scopo di evidenziare pubblicamente i dati, i documenti e le informazioni per i quali l'ente non ha provveduto alla pubblicazione obbligatoria al termine della fase di monitoraggio.

Analisi dei dati acquisiti nella Piattaforma *web* per le verifiche sulle attestazioni OIV

Ai fini dello svolgimento delle verifiche sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, anche per l'anno 2024, l'Autorità ha reso disponibile la Piattaforma *web*, ad uso degli OIV o dei RPCT (questi ultimi solo nei casi di temporanea assenza dell'organismo di attestazione), con l'intento, da un lato, di fornire uno strumento per automatizzare e sistematizzare i processi di verifica, annotazione e rendicontazione e, dall'altro, di ottimizzare l'attività di acquisizione dei dati utili alle valutazioni di competenza dell'Autorità medesima.

La Piattaforma *web* si è rivelata in grado di gestire un numero particolarmente elevato di dati, sia in fase di rilevazione che in fase di monitoraggio, come si evince dalle tabelle di sintesi che seguono e che riportano - distintamente per tipologia di ente (pubblico o privato) - il numero delle griglie di rilevazione (in totale n. 22.384 contro n. 22.719 del 2023) e delle griglie di monitoraggio (alla data della stesura in totale n. 14.253 contro n. 17.260 del 2023) acquisite nell'ambito dello svolgimento delle verifiche degli OIV o organismi analoghi.

Tabella 4.4 | Numero delle griglie di rilevazione per tipologia di amministrazione e ripartizione su base regionale

Tipologia di amministrazione	Numero
Pubbliche amministrazioni	18.761
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1.657
Società a partecipazione pubblica non di controllo	206
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato non di controllo	1.760
Totale	22.384

Regione	Numero
Abruzzo	595
Basilicata	296
Calabria	845
Campania	1.798
Emilia-Romagna	1.399
Friuli-Venezia Giulia	585
Lazio	1.778
Liguria	596
Lombardia	4.026
Marche	653
Molise	196
Piemonte	1.978
Puglia	1.139
Sardegna	849
Sicilia	1.522
Toscana	1.190
Trentino-Alto Adige/Südtirol	737
Umbria	334
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	160
Veneto	1.708
Totale complessivo	22.384

Fonte ANAC

Tabella 4.5 | Numero delle griglie di monitoraggio per tipologia di amministrazione

Amministrazioni	Numero
Pubbliche amministrazioni	13.050
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	706
Società a partecipazione pubblica non di controllo	51
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato non di controllo	446
Totale	14.253

Fonte ANAC

La Piattaforma *web* ha permesso, inoltre, di svolgere prime elaborazioni dei dati acquisiti con le schede delle verifiche di rilevazione e di monitoraggio, di cui di seguito si riportano sinteticamente gli esiti.

Preliminarmente, ai fini della corretta valutazione di tali esiti, occorre rappresentare che gli OIV, o organismi con funzioni analoghe, nello svolgimento della propria attività di rilevazione e monitoraggio sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte degli enti soggetti al d.lgs. n. 33/2013, hanno utilizzato specifiche schede, disponibili nella Piattaforma, per verificare e documentare, rispetto a ciascun dato, documento e informazione, i seguenti indicatori di qualità: 1) pubblicazione; 2) completezza (di contenuto e rispetto agli uffici); 3) aggiornamento; 4) formato.

L'applicativo *web* ha fornito, per ciascun tipo di indicatore, la possibilità di apporre valori numerici (-2, -1, 0, 1, 2, 3 e 4) prestabiliti, ai quali è stato associato il significato di seguito indicato.

- Per tutti gli indicatori di qualità:
 - -1 – *Non Applicabile* (nei casi in cui la fattispecie non ricorre, ad esempio dati su immobili di proprietà se l'ente non dispone di un immobile di proprietà);
 - -2 – *Dato non correttamente acquisito per problematiche da indagare*.
Tali valori - con segno negativo - non sono stati considerati nel calcolo dei valori medi utili alla rappresentazione del fenomeno osservato, ossia l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione da parte degli enti.
- Per le verifiche sull'indicatore di pubblicazione:
 - 0 – *Non pubblicato*;
 - 1 – *Pubblicato ma non in sezione "Amministrazione trasparente"*;
 - 2 – *Pubblicato in sezione "Amministrazione trasparente"*.
- Per le verifiche sugli indicatori di Completezza di contenuto, Completezza rispetto agli Uffici, Aggiornamento, Apertura Formato:
 - 0 – 0%;
 - 1 – 1%-33%;
 - 2 – 34%-66%;
 - 3 – 67%-99%;
 - 4 – 100%.

Le suddette percentuali indicano il grado di assolvimento dell'indicatore emerso dalle verifiche effettuate dagli OIV sui dati, documenti e informazioni oggetto di attestazione.

Alla luce di quanto precede, si presentano di seguito le prime elaborazioni tabellari e grafiche disponibili, con evidenza sintetica dell'informativa sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione che le stesse restituiscono.

La tabella 4.6 mostra il numero dei soggetti complessivi, pari a n. 22.384, all'interno dei quali gli OIV, o altri organismi con funzione analoga, hanno svolto le verifiche di trasparenza con rilevazione al 31 maggio 2024; queste, riferite a tutti gli obblighi oggetto di attestazione, corrispondono in totale a n. 1.715.947 verifiche contro le n. 741.816 del 2023, con un significativo incremento degli obblighi oggetto di attestazione.

Le verifiche hanno riguardato per oltre l’80% le pubbliche amministrazioni.

Tabella 4.6 | Rilevazione: numerosità complessiva dei soggetti e delle verifiche valide per tipologia di amministrazione e griglia di verifica

Tipologia della classe/griglia di verifica	Numero soggetti	Percentuale soggetti	Numero verifiche complessive valide	Percentuale numero verifiche complessive valide
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2- <i>bis</i> , co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	1.760	7,86	33.440	1,95
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1.657	7,40	102.734	5,99
Pubbliche amministrazioni	18.748	83,76	1.574.748	91,77
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	13	0,06	1.092	0,06
Società in partecipazione pubblica non di controllo	206	0,92	3.933	0,23
Totale	22.384	100,00	1.715.947	100,00

Fonte ANAC

La tabella 4.7 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 31 maggio 2024 e mostra il dato aggregato per tipologia di amministrazione dei valori medi complessivi rilevati sugli indicatori di qualità: 1) pubblicazione; 2) completezza (di contenuto e rispetto agli uffici); 3) aggiornamento; 4) formato.

Tabella 4.7 | Rilevazione: punteggio medio degli indicatori di qualità del dato aggregato per tipologia di amministrazione

Tipologia della classe/griglia di verifica	Pubblicazione	Media a 4 fattori	Completezza	Completezza uffici	Aggiornamento	Apertura formato
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2- <i>bis</i> , co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	1,73	3,19	3,58	3,59	3,60	3,14
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1,80	3,32	3,56	3,61	3,54	3,45
Pubbliche amministrazioni	1,45	2,65	2,72	2,77	2,67	2,71
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	1,84	3,54	3,57	3,63	3,54	3,59
Società in partecipazione pubblica non di controllo	1,77	3,24	3,53	3,57	3,56	3,33
Punteggio medio	1,72	3,19	3,39	3,43	3,38	3,24

Fonte ANAC

L’analisi dei dati esposti mostra un punteggio medio riferito alla pubblicazione pari a 1,72, prossimo al valore massimo di 2, rispetto al valore di 1,49 del 2023.

Nelle pubbliche amministrazioni la media dei valori a 4 fattori rilevati è inferiore a 3 (con grado di rispondenza poco superiore al 50%), mentre nelle pubbliche amministrazioni con articolazioni periferiche la media dei valori è superiore al 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%).

Anche nelle società in controllo la media dei valori a 4 fattori rilevati è superiore a 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%).

La tabella 4.8 esamina i risultati delle analisi di rilevazione, al 31 maggio 2024, sul grado di pubblicazione degli obblighi oggetto di attestazione OIV da parte degli enti di medesima natura, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente.

È possibile osservare un grado di pubblicazione, pari a 2, valore massimo nella verifica sull'avvenuta pubblicazione del dato, da parte delle Agenzie fiscali, seguito dal punteggio dei Consigli delle Regioni (1,98) e delle Autorità di Sistema Portuale (1,97).

Tabella 4.8 | Rilevazione: punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per tipologia di soggetto

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio pubblicazione per tipologia ente
Agenzie fiscali	2	0,01	2,00
Regioni (Consiglio)	18	0,08	1,98
Autorità di Sistema Portuale	17	0,08	1,97
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	64	0,29	1,95
Enti di ricerca	19	0,08	1,93
Città metropolitane	15	0,07	1,93
Regioni (Giunta)	22	0,10	1,90
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	15	0,07	1,90
Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale	242	1,08	1,88
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	92	0,41	1,88
Altre agenzie	42	0,19	1,85
Province	85	0,38	1,84
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	28	0,13	1,84
Società in controllo pubblico <i>in house</i>	688	3,07	1,84
Associazioni in controllo pubblico	19	0,08	1,84
Fondazioni	457	2,04	1,83
Enti pubblici economici	223	1,00	1,83
Società in controllo pubblico	548	2,45	1,82
Fondazioni in controllo pubblico	87	0,39	1,82
Autorità amministrative indipendenti	19	0,08	1,80
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	163	0,73	1,79
Enti pubblici non economici regionali	147	0,66	1,78
Consorzi di bonifica	43	0,19	1,77
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri	32	0,14	1,75
Altri enti di diritto privato	1.201	5,37	1,74
Associazioni	103	0,46	1,73

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio pubblicazione per tipologia ente
Enti pubblici non economici nazionali	90	0,40	1,73
Comuni >= 15.000 abitanti	736	3,29	1,72
Istituzioni universitarie	137	0,61	1,67
Enti pubblici non economici locali	270	1,21	1,65
Altri enti di diritto pubblico	112	0,50	1,64
Consorzi di enti pubblici	89	0,40	1,63
Enti parco	102	0,46	1,63
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	97	0,43	1,60
Consorzi e associazioni di enti pubblici	134	0,60	1,60
Ordini e collegi professionali	1.087	4,86	1,55
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	6	0,03	1,53
Comuni < 15.000 abitanti	6.429	28,72	1,45
Unioni di Comuni	291	1,30	1,43
Comunità montane	102	0,46	1,43
Istituzioni scolastiche	8.304	37,10	1,38
N.C.	7	0,03	0,96
Totale complessivo	22.384	100,00	

Fonte ANAC

La tabella 4.9 esamina i risultati delle analisi di rilevazione, al 31 maggio 2024, sul grado di pubblicazione degli obblighi oggetto di attestazione OIV da parte dei n. 22.384 enti raggruppati per Regione di appartenenza, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente.

La tabella, anche mediante l'utilizzo di una differente colorazione (verde e gialla), permette di osservare che gli enti all'interno dei quali si sono rilevati valori medi complessivi più prossimi al valore massimo di 2 si trovano nelle Regioni del nord Italia (Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta e Veneto), con valori superiori a 1,60.

Tabella 4.9 | Rilevazione: punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per Regione

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio
Trentino-Alto Adige/Südtirol	737	3,29	1,78
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	160	0,71	1,72
Veneto	1.708	7,63	1,66
Emilia-Romagna	1.399	6,25	1,65
Lombardia	4.026	17,99	1,63
Friuli-Venezia Giulia	585	2,61	1,62
Marche	653	2,92	1,59
Toscana	1.190	5,32	1,54

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio
Piemonte	1.978	8,84	1,53
Umbria	334	1,49	1,52
Liguria	596	2,66	1,52
Sardegna	849	3,79	1,47
Lazio	1.778	7,94	1,47
Basilicata	296	1,32	1,41
Molise	196	0,88	1,40
Puglia	1.139	5,09	1,40
Sicilia	1.522	6,80	1,39
Campania	1.798	8,03	1,33
Abruzzo	595	2,66	1,31
Calabria	845	3,78	1,17
Totale/punteggio medio	22.384	100,00	

Fonte ANAC

La figura 4.10 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio del grado di pubblicazione della tabella 4.9, differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di colore più chiaro.



Figura 4.10
Rilevazione: distribuzione regionale
del punteggio medio del grado di
pubblicazione

Fonte ANAC

La tabella 4.11 esamina i risultati delle analisi di rilevazione, al 31 maggio 2024, effettuate sui valori medi complessivi registrati sul totale dei seguenti indicatori di qualità: 1) completezza di contenuto; 2) completezza rispetto agli uffici; 3) aggiornamento; 4) formato. I risultati esposti in tabella in ordine decrescente e differenziati per colore evidenziano un valore medio pari a 4 (valore massimo conseguibile) nella Agenzie fiscali, seguito dal punteggio ottenuto nei Consigli delle Regioni (3,90) e nelle Autorità di Sistema Portuale (3,89).

Tabella 4.11 | Rilevazione: punteggio medio complessivo dei 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità per tipologia di soggetto

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Indicatore medio a 4 fattori per tipologia ente
Agenzie fiscali	2	0,01	4,00
Regioni (Consiglio)	18	0,08	3,90
Autorità di Sistema Portuale	17	0,08	3,89
Città metropolitane	15	0,07	3,83
Enti di ricerca	19	0,08	3,81
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	64	0,29	3,79
Regioni (Giunta)	22	0,10	3,67
Altre agenzie	42	0,19	3,55
Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale	242	1,08	3,54
Province	85	0,38	3,53
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	92	0,41	3,48
Autorità amministrative indipendenti	19	0,08	3,46
Enti pubblici economici	223	1,00	3,42
Enti pubblici non economici regionali	147	0,66	3,41
Fondazioni in controllo pubblico	87	0,39	3,39
Società in controllo pubblico <i>in house</i>	688	3,07	3,39
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri	32	0,14	3,33
Società in controllo pubblico	548	2,45	3,33
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	15	0,07	3,31
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	28	0,13	3,29
Fondazioni	457	2,04	3,27
Comuni >= 15.000 abitanti	736	3,29	3,25
Associazioni in controllo pubblico	19	0,08	3,22
Istituzioni universitarie	137	0,61	3,20
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	163	0,73	3,15
Enti parco	102	0,46	3,14
Consorzi di enti pubblici	89	0,40	3,13

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Indicatore medio a 4 fattori per tipologia ente
Altri enti di diritto privato	1.201	5,37	3,12
Associazioni	103	0,46	3,10
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	97	0,43	3,06
Consorzi e associazioni di enti pubblici	134	0,60	3,04
Altri enti di diritto pubblico	112	0,50	2,98
Consorzi di bonifica	43	0,19	2,93
Enti pubblici non economici locali	270	1,21	2,80
Ordini e collegi professionali	1.087	4,86	2,77
Enti pubblici non economici nazionali	90	0,40	2,73
Unioni di Comuni	291	1,30	2,72
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	6	0,03	2,71
Comuni < 15.000 abitanti	6.429	28,72	2,70
Comunità montane	102	0,46	2,65
Istituzioni scolastiche	8.304	37,10	2,38
N.C.	7	0,03	1,68
Totali	22.384	100,00	

Fonte ANAC

La tabella 4.12 esamina i risultati delle analisi di rilevazione, al 31 maggio 2024, sui valori medi complessivi rilevati sui 4 indicatori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato) da parte dei n. 22.384 enti raggruppati per Regione di appartenenza, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente.

La tabella, anche mediante l'utilizzo di una differente colorazione (verde e gialla), permette di osservare che gli enti all'interno dei quali si sono rilevati valori medi complessivi più prossimi al valore massimo di 4 (punteggio massimo conseguibile) si trovano nelle Regioni del nord Italia (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Veneto), con valori superiori o pari a 3,1.

Tabella 4.12 | Rilevazione: punteggio medio sui 4 indicatori di qualità del dato (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità soggetti per Regione

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	160	0,71	3,40
Trentino-Alto Adige/Südtirol	737	3,29	3,27
Veneto	1.708	7,63	3,10
Friuli-Venezia Giulia	585	2,61	3,03
Emilia-Romagna	1.399	6,25	3,00
Lombardia	4.026	17,99	2,99
Marche	653	2,92	2,92
Piemonte	1.978	8,84	2,84
Liguria	596	2,66	2,77
Umbria	334	1,49	2,77
Toscana	1.190	5,32	2,65
Sardegna	849	3,79	2,64
Molise	196	0,88	2,57
Sicilia	1.522	6,80	2,53
Puglia	1.139	5,09	2,53
Lazio	1.778	7,94	2,50
Abruzzo	595	2,66	2,37
Basilicata	296	1,32	2,31
Campania	1.798	8,03	2,26
Calabria	845	3,78	1,98
Totale/punteggio medio	22.384	100,00	

Fonte ANAC

La figura 4.13 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio dei valori calcolati sui 4 fattori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato), differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di colore più chiaro.

Figura 4.13
Rilevazione: distribuzione regionale del punteggio medio sui 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato)



Fonte ANAC

La tabella 4.14 mostra il numero dei soggetti complessivi, pari a n. 14.253, all'interno dei quali gli OIV, o altri organismi con funzioni analoghe, hanno svolto le verifiche di trasparenza con rilevazione al 30 novembre 2024; queste, riferite a tutti gli obblighi oggetto di attestazione, corrispondono in totale a n. 1.227.367 verifiche contro 604.781 del 2023.

Tabella 4.14 | Monitoraggio: numerosità complessiva dei soggetti e delle verifiche per tipologia di amministrazione e griglia di verifica

Tipologia della classe/griglia di verifica	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Numero verifiche complessive valide	Percentuale numero verifiche complessive valide
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	446	3,13	8.474	0,69
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	706	4,95	43.772	3,57
Pubbliche amministrazioni	13.040	91,49	1.173.312	95,60
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	10	0,07	840	0,07
Società in partecipazione pubblica non di controllo	51	0,36	969	0,08
Totale	14.253	100,00	1.227.367	100,00

Fonte ANAC

La tabella 4.15 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio al 30 novembre 2024 e mostra il dato aggregato, per tipologia di amministrazione, dei valori medi complessivi rilevati sugli indicatori di qualità: 1) pubblicazione; 2) completezza (di contenuto e rispetto agli uffici); 3) aggiornamento; 4) formato.

L'analisi dei dati esposti mostra un punteggio medio riferito alla pubblicazione pari a 1,62, prossimo al valore massimo di 2, rispetto al valore di 1,72 del 2023.

Nelle pubbliche amministrazioni la media dei valori a 4 fattori rilevati è poco superiore a 2,5 (con grado di rispondenza poco superiore al 50%), mentre nelle pubbliche amministrazioni con articolazioni periferiche la media dei valori è superiore al 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%).

Anche nelle società in controllo la media dei valori a 4 fattori rilevati è superiore a 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%).

Tabella 4.15 | Monitoraggio: punteggio medio degli indicatori di qualità del dato aggregato per tipologia di amministrazione

Tipologia della classe/griglia di verifica	Pubblicazione	Media a 4 fattori	Completezza	Completezza uffici	Aggiornamento	Apertura formato
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2-bis, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	1,59	2,95	3,15	3,22	3,19	2,96
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1,70	3,04	3,29	3,36	3,26	3,22
Pubbliche amministrazioni	1,39	2,53	2,60	2,64	2,54	2,59
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	1,80	3,49	3,48	3,56	3,44	3,54
Società in partecipazione pubblica non di controllo	1,63	2,97	3,14	3,24	3,18	3,09
Punteggio medio	1,62	3,00	3,13	3,20	3,12	3,08

Fonte ANAC

La tabella 4.16 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio, al 30 novembre 2024, sul grado di pubblicazione degli obblighi oggetto di attestazione OIV da parte degli enti di medesima natura, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente. È possibile osservare un grado di pubblicazione pari a 1,96 (prossimo al valore massimo di 2) per le Autorità di Sistema Portuale e per i Consigli delle Regioni, seguito dal punteggio di 1,91 riportato dagli Enti di ricerca e dalle Camere di Commercio.

Tabella 4.16 | Monitoraggio: punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per tipologia di soggetto

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Pubblicazione al 30 novembre 2024
Autorità di Sistema Portuale	9	0,06	1,96
Regioni (Consiglio)	8	0,06	1,96
Enti di ricerca	13	0,09	1,91
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	35	0,25	1,91
Città metropolitane	10	0,07	1,89
Regioni (Giunta)	18	0,13	1,88
Province	56	0,39	1,84
Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale	128	0,90	1,82
Enti pubblici non economici regionali	83	0,58	1,77
Altre agenzie	20	0,14	1,76
Enti pubblici non economici nazionali	43	0,30	1,76
Enti pubblici economici	103	0,72	1,75
Società in controllo pubblico <i>in house</i>	291	2,04	1,75
Fondazioni in controllo pubblico	35	0,25	1,74
Società in controllo pubblico	250	1,75	1,74
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	24	0,17	1,72
Fondazioni	80	0,56	1,72
Consorzi di bonifica	17	0,12	1,71
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	4	0,03	1,71
Associazioni in controllo pubblico	4	0,03	1,71
Comuni >= 15.000 abitanti	548	3,84	1,70
Istituzioni universitarie	70	0,49	1,66
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri	20	0,14	1,65
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	39	0,27	1,64
Altri enti di diritto privato	353	2,48	1,59
Enti pubblici non economici locali	138	0,97	1,59
Autorità amministrative indipendenti	8	0,06	1,55
Enti parco	61	0,43	1,52
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	8	0,06	1,52

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Pubblicazione al 30 novembre 2024
Consorzi di enti pubblici	46	0,32	1,51
Ordini e collegi professionali	422	2,96	1,48
Altri enti di diritto pubblico	43	0,30	1,47
Consorzi e associazioni di enti pubblici	77	0,54	1,45
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	55	0,39	1,45
Comuni < 15.000 abitanti	4.733	33,21	1,41
Unioni di Comuni	217	1,52	1,37
Associazioni	10	0,07	1,36
Istituzioni scolastiche	6.105	42,83	1,34
Comunità montane	65	0,46	1,32
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	3	0,02	1,30
N.C.	1	0,01	0,89
Totale/Punteggio medio	14.253	100,00	

Fonte ANAC

La tabella 4.17 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio, al 30 novembre 2024, sul grado di pubblicazione degli obblighi oggetto di attestazione OIV da parte dei n. 14.253 enti raggruppati per Regione di appartenenza, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente. La tabella, anche mediante l'utilizzo di una differente colorazione (verde e gialla), permette di osservare che gli enti all'interno dei quali si sono rilevati valori medi complessivi più prossimi al valore massimo di 2 si trovano nelle Regioni del nord Italia (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Veneto), con valori superiori o pari a 1,60.

Tabella 4.17 | Monitoraggio: punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per Regione

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio pubblicazione al 30 novembre 2024
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	120	0,84	1,74
Trentino-Alto Adige/Südtirol	340	2,39	1,73
Veneto	1.104	7,75	1,60
Friuli-Venezia Giulia	401	2,81	1,57
Emilia-Romagna	844	5,92	1,55
Marche	424	2,97	1,53
Lombardia	2.351	16,49	1,52
Umbria	249	1,75	1,48
Toscana	791	5,55	1,47
Liguria	422	2,96	1,45
Piemonte	1.229	8,62	1,44
Sardegna	637	4,47	1,43

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Punteggio medio pubblicazione al 30 novembre 2024
Molise	141	0,99	1,39
Puglia	734	5,15	1,33
Basilicata	192	1,35	1,31
Lazio	1.128	7,91	1,31
Sicilia	975	6,84	1,31
Campania	1.224	8,59	1,27
Abruzzo	409	2,87	1,25
Calabria	538	3,77	1,11
Totale/Punteggio medio	14.253	100,00	

Fonte ANAC

La figura 4.18 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio del grado di pubblicazione della tabella 4.17, differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di colore più chiaro.



Figura 4.18
Monitoraggio: distribuzione regionale del punteggio medio del grado di pubblicazione

Fonte ANAC

La tabella 4.19 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio, al 30 novembre 2024, effettuate sui valori medi complessivi registrati sul totale dei seguenti indicatori di qualità: 1) completezza di contenuto; 2) completezza rispetto agli uffici; 3) aggiornamento; 4) formato.

I risultati esposti in tabella in ordine decrescente e differenziati per colore evidenziano un valore medio pari a 3,84 (prossimo a 4, valore massimo conseguibile) nei Consigli delle Regioni, seguito dal punteggio ottenuto da Autorità di Sistema Portuale (3,83) e da Città metropolitane (3,76).

Tabella 4.19 | Monitoraggio: punteggio medio complessivo dei 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità per tipologia di soggetto

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Indicatore medio a 4 fattori per tipologia ente
Regioni (Consiglio)	8	0,06	3,84
Autorità di Sistema Portuale	9	0,06	3,83
Città metropolitane	10	0,07	3,76
Enti di ricerca	13	0,09	3,75
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	35	0,25	3,72
Regioni (Giunta)	18	0,13	3,61
Province	56	0,39	3,53
Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale	128	0,90	3,41
Altre agenzie	20	0,14	3,40
Enti pubblici non economici regionali	83	0,58	3,39
Enti pubblici economici	103	0,72	3,26
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri	20	0,14	3,22
Istituzioni universitarie	70	0,49	3,21
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	24	0,17	3,18
Comuni >= 15.000 abitanti	548	3,84	3,18
Società in controllo pubblico <i>in house</i>	291	2,04	3,14
Fondazioni	80	0,56	3,13
Fondazioni in controllo pubblico	35	0,25	3,10
Società in controllo pubblico	250	1,75	3,09
Associazioni in controllo pubblico	4	0,03	3,06
Altri enti di diritto privato	353	2,48	3,02
Consorzi di bonifica	17	0,12	2,97
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	39	0,27	2,97
Enti parco	61	0,43	2,91
Autorità amministrative indipendenti	8	0,06	2,90
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	8	0,06	2,88
Consorzi di enti pubblici	46	0,32	2,88
Altri enti di diritto pubblico	43	0,30	2,79

Tipologia ente	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Indicatore medio a 4 fattori per tipologia ente
Consorzi e associazioni di enti pubblici	77	0,54	2,79
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	55	0,39	2,76
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	4	0,03	2,74
Enti pubblici non economici nazionali	43	0,30	2,68
Associazioni	10	0,07	2,66
Enti pubblici non economici locali	138	0,97	2,64
Comuni < 15.000 abitanti	4.733	33,21	2,62
Ordini e collegi professionali	422	2,96	2,61
Unioni di Comuni	217	1,52	2,58
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	3	0,02	2,55
Comunità montane	65	0,46	2,42
Istituzioni scolastiche	6.105	42,83	2,27
N.C.	1	0,01	1,72
Totale/Punteggio medio	14.253	100,00	

Fonte ANAC

La tabella 4.20 esamina i risultati delle analisi di rilevazione, al 30 novembre 2024, sui valori medi complessivi registrati sui 4 indicatori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato) da parte dei n. 14.253 enti raggruppati per Regione di appartenenza, con evidenza della loro numerosità, esposti in ordine decrescente. La tabella, anche mediante l'utilizzo di una differente colorazione (verde e gialla), permette di osservare che gli enti all'interno dei quali si sono rilevati valori medi complessivi più prossimi al valore di 4 (punteggio massimo conseguibile) si trovano nelle Regioni del nord Italia (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Veneto), con valori prossimi o superiori a 3.

Tabella 4.20 | Monitoraggio: punteggio medio sui 4 indicatori di qualità del dato (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità soggetti per Regione

Regione	Numero soggetti	Percentuale numero soggetti	Indicatore medio a 4 fattori per Regione
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	120	0,84	3,38
Trentino-Alto Adige/Südtirol	340	2,39	3,13
Veneto	1.104	7,75	2,94
Friuli-Venezia Giulia	401	2,81	2,93
Lombardia	2.351	16,49	2,80
Marche	424	2,97	2,79
Emilia-Romagna	844	5,92	2,74
Piemonte	1.229	8,62	2,69
Umbria	249	1,75	2,69
Liguria	422	2,96	2,66
Sardegna	637	4,47	2,59
Toscana	791	5,55	2,48
Molise	141	0,99	2,47
Sicilia	975	6,84	2,37
Puglia	734	5,15	2,35
Abruzzo	409	2,87	2,25
Lazio	1.128	7,91	2,25
Basilicata	192	1,35	2,14
Campania	1.224	8,59	2,11
Calabria	538	3,77	1,84
Totale	14.253	100,00	

Fonte ANAC

La figura 4.21 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio dei valori calcolati sui 4 fattori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato), differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di colore più chiaro.

Figura 4.21
Monitoraggio: distribuzione regionale del punteggio medio sui 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato)



Fonte ANAC

4.3.2. Casi di mancata attuazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013

Allo scopo di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 45, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013⁷, a far data dal 15 settembre 2022, l'Autorità ha creato, nel sito *web* istituzionale, una apposita sezione per la pubblicazione dei nominativi dei soggetti che si sono resi responsabili della mancata attuazione dell'articolo 14 del decreto stesso, siano essi amministrazioni o titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo o dirigenti.

L'implementazione e l'aggiornamento della suddetta pagina, che sono proseguiti nel corso del 2024, hanno anche comportato la revisione del Regolamento sanzionatorio al fine superare le lacune della norma primaria, rinvenibile nella citata disposizione, con intervento regolatorio di maggiore dettaglio dei contenuti.

Tali dati sono consultabili nel sito *web* istituzionale dell'Autorità nella sezione dei servizi rivolti ai cittadini.

La pagina *web* distingue fra a) casi di mancata attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera f), d.lgs. n. 33/2013, attribuibili all'inosservanza dell'amministrazione; b) casi di mancata attuazione dell'articolo 14, comma 1, lettera f), d.lgs. n. 33/2013, attribuibili all'inosservanza dei titolari di incarichi politici, di amministrazione o di governo.

Nelle fattispecie rientranti nella casistica *sub a)* sono pubblicati i testi integrali dei provvedimenti - di ordine e di constatazione - adottati nei confronti delle amministrazioni che, con la loro condotta omissiva, hanno determinato la mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui al citato articolo 14, riferibili ai dati reddituali e patrimoniali.

⁷ La disposizione prevede che "L'autorità nazionale anticorruzione, inoltre, controlla e rende noti i casi di mancata attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 14 del presente decreto, pubblicando i nominativi dei soggetti interessati per i quali non si è proceduto alla pubblicazione".

Alla data di redazione, risultano pubblicati n. 8 provvedimenti di ordine e n. 4 atti di constatazione.

Nei casi previsti dall'ipotesi b), è invece pubblicato l'elenco dei nominativi dei titolari di incarichi politici, di amministrazione o di governo ex articolo 14, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, per i quali si è concluso con sanzione, ridotta o definitiva, il procedimento sanzionatorio per violazione di cui all'articolo 47, comma 1, dello stesso d.lgs. n. 33/2013 a seguito della *"mancata consegna delle dichiarazioni reddituali e/o patrimoniali"*.

In questa circostanza, il Regolamento sanzionatorio ha previsto che l'inserimento del nominativo in elenco avvenga al termine del procedimento di accertamento della violazione ovvero del pagamento della sanzione in misura ridotta, senza la contestuale rimozione del presupposto sanzionatorio.

Sono state, inoltre, stabilite la durata massima di permanenza in elenco in 5 anni, decorrenti dalla data di pubblicazione, e la cancellazione anticipata nei casi di intervenuta consegna della documentazione comunicata all'Autorità.

Alla data di redazione del presente contributo, risultano pubblicati n. 8 nominativi di titolari di incarichi politici che, nonostante il procedimento sanzionatorio a loro carico concluso con l'applicazione della sanzione pecuniaria, non hanno ancora ottemperato all'obbligo di consegna della documentazione reddituale e patrimoniale per la conseguente pubblicazione prevista ai sensi dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013.

Per ciascun nominativo, in apposita tabella, vengono mostrate le seguenti informazioni: il contenuto della violazione, le annualità di riferimento, l'ente presso cui è svolto l'incarico e la data di inserimento in elenco.

4.4. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

4.4.1. Il protocollo di vigilanza collaborativa con SO.G.I.N. S.p.A.

Nell'anno 2024, sulla base del *Regolamento per l'esercizio della vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza dell'Autorità nazionale anticorruzione*, adottato con la delibera ANAC n. 594 del 7 dicembre 2022, è proseguita l'attività prevista nell'ambito del protocollo di vigilanza collaborativa siglato il 26 ottobre 2023 con Società Gestione Impianti Nucleari S.p.A. (SO.G.I.N. S.p.A.), la società pubblica responsabile del *decommissioning* degli impianti nucleari italiani e della gestione dei rifiuti radioattivi.

In particolare, sono state approfondite questioni attinenti alla corretta pubblicazione dei dati sui contratti pubblici nella sezione *"Amministrazione trasparente"*, in conformità alle indicazioni fornite dall'Autorità nell'Aggiornamento 2023 al PNA 2022 e nella già citata delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, come modificata dalla delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, in materia di informazioni e dati per assicurare la trasparenza nei contratti pubblici.

4.4.2. Il protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia

Nell'ottobre 2024 è stato sottoscritto un protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Foggia, volto ad acquisire il supporto dell'Autorità nella mappatura dei processi, nonché nelle attività di formazione, sensibilizzazione e promozione della cultura della legalità, anche mediante la partecipazione ad eventi e progetti finanziati con fondi pubblici.

Nella prima fase di attuazione dell'accordo sono state fornite indicazioni sulla tipologia di dati e sulle modalità di pubblicazione in *"Amministrazione trasparente"*, mediante una tabella ricognitiva degli obblighi di trasparenza applicabili al Comune, al fine di risolvere le criticità riscontrate dal personale addetto presso l'ente.

Inoltre, sono stati elaborati alcuni suggerimenti per il miglioramento della strategia di prevenzione descritta nel PIAO del Comune stesso ed è stato predisposto un modello di mappatura dei processi contenente tutti gli elementi minimi individuati da ANAC nell'Allegato 1 al PNA 2019.

4.5. IL WHISTLEBLOWING, LA TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALE ILLECITI

4.5.1. Il potere regolatorio

Con il d.lgs. n. 24/2023⁸, l'Italia ha recepito la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione.

Con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023, recante le *Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali*, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10 del citato decreto, l'Autorità ha fornito indicazioni sulla presentazione delle segnalazioni (c.d. segnalazioni esterne) e sulla relativa gestione.

Nel corso dell'anno 2024, a completamento di tale lavoro, sono state elaborate anche apposite Linee guida in materia di *whistleblowing* sui canali interni di segnalazione.

Tali Linee guida, espressione del generale potere di indirizzo attribuito ad ANAC in materia di misure di prevenzione della corruzione, intendono fornire indicazioni sulle modalità di gestione dei canali interni di segnalazione, al fine di garantire un'applicazione uniforme ed efficace della normativa sul *whistleblowing* indirizzando i soggetti tenuti a dare attuazione alla stessa.

Nell'elaborazione del testo si è tenuto conto sia dei risultati del monitoraggio sullo stato di attuazione della normativa sul *whistleblowing*, che ANAC ha condotto nel corso del 2023 attraverso la somministrazione di un questionario ai soggetti cui si applica il d.lgs. n. 24/2023, sia dei contributi forniti da soggetti istituzionali, organizzazioni della società civile e del Terzo settore e associazioni di rappresentanza di imprese, a seguito di consultazioni mirate avviate dall'Autorità.

L'analisi dei dati raccolti e delle osservazioni pervenute ha evidenziato significative criticità - tra cui la necessità di migliorare la comunicazione interna, la formazione del personale e la gestione dei canali interni di segnalazione - che hanno imposto di chiarire alcuni aspetti normativi e operativi attraverso indicazioni chiare e indirizzi interpretativi di carattere generale, con il fine di orientare i soggetti destinatari della normativa, nel rispetto della autonomia organizzativa di ciascun ente pubblico e privato.

Nel testo elaborato, vengono innanzitutto approfonditi profili relativi al canale interno di segnalazione, con particolare riguardo al ruolo svolto dalle organizzazioni sindacali, alle modalità di effettuazione della segnalazione - in forma scritta e orale - e alle ipotesi sanzionatorie applicabili in caso di mancata istituzione dei canali di segnalazione, mancata adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni o in presenza di procedure non conformi a quanto previsto dal d.lgs. n. 24/2023.

Particolare attenzione è dedicata al rapporto fra la disciplina *whistleblowing* e il modello organizzativo di gestione di cui al d.lgs. n. 231/2001 e all'esigenza di fornire chiarimenti a seguito delle diverse richieste pervenute sul tema dei canali *whistleblowing* all'interno dei gruppi di imprese.

Nell'ottica di assicurare un'applicazione della disciplina coerente con la funzione del *whistleblowing* quale misura di prevenzione della corruzione, sono state fornite indicazioni generali per orientare gli enti e le amministrazioni nella scelta del soggetto cui conferire l'incarico di gestore e il ruolo di supporto, raccomandando altresì di avviare specifiche attività di formazione e informazione del personale.

Le descritte Linee guida sono state sottoposte alla consultazione pubblica dal 7 novembre al 9 dicembre 2024; l'Autorità ha accuratamente esaminato le numerose osservazioni pervenute e sta svolgendo le attività prodromiche all'approvazione definitiva del testo.

⁸ 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". Il decreto è entrato in vigore il 15 luglio 2023, salvo il termine più ampio del 17 dicembre 2023 per i soggetti del settore privato che hanno impiegato tra 50 e 249 lavoratori subordinati nell'ultimo anno.

4.5.2. La gestione delle segnalazioni esterne e i poteri sanzionatori

La gestione delle segnalazioni esterne e l'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC in materia di *whistleblowing* sono disciplinati dal *Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio dell'ANAC in attuazione del decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24* (di seguito Regolamento), adottato con delibera ANAC n. 301 del 12 luglio 2023.

Il canale esterno per le segnalazioni, predisposto dall'Autorità a seguito dell'entrata in vigore della nuova disciplina, è idoneo ad assicurare, tramite il ricorso a strumenti di crittografia, la riservatezza dell'identità della persona segnalante, della persona coinvolta e della persona menzionata nella segnalazione, nonché del contenuto della segnalazione e della relativa documentazione.

Le segnalazioni sono trasmesse all'Autorità quale unico ente competente alla loro gestione - ad eccezione delle denunce alle autorità giudiziarie - da parte dei soggetti legittimati indicati dall'articolo 3 del d.lgs. n. 24/2023.

Eventuali segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso devono essere trasmesse ad ANAC entro 7 giorni dal ricevimento, laddove il segnalante dichiara espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023 o qualora tale volontà sia desumibile dalla segnalazione. Diversamente, la segnalazione residua quale segnalazione ordinaria e l'ente ricevente la gestirà in conformità alla normativa di riferimento senza essere tenuto alla trasmissione ad ANAC.

È molto importante, quindi, che i soggetti del settore pubblico e del settore privato forniscano, in conformità all'articolo 5 del d.lgs. n. 24/2023, informazioni chiare sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni interne, nonché sul canale, sulle procedure e sui presupposti per effettuare le segnalazioni esterne.

L'acquisizione della segnalazione e la valutazione di ammissibilità

Le segnalazioni esterne vengono acquisite da ANAC prevalentemente mediante piattaforma informatica e, in via residuale, tramite protocollo informatico basato su un registro riservato che assicura la visione degli atti al solo personale autorizzato.

Sia per le segnalazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, la piattaforma utilizza meccanismi di crittografia che meglio garantiscono sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. In particolare, detti meccanismi consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione e di oscurare i dati del segnalante, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio istruttore di ANAC.

Si evidenzia peraltro che, con l'intento di proseguire l'attività progettuale avviata nel 2023 - che aveva come obiettivo quello di rendere conforme la piattaforma alle previsioni di nuova introduzione e di gestire l'intero processo di trattazione delle segnalazioni - e coerentemente con quanto definito nelle Linee guida per i canali esterni, il piano progettuale relativo all'anno 2024 ha apportato le modifiche evolutive all'applicativo informatico, necessarie a gestire due aspetti di prioritaria importanza: la raccolta e l'esposizione di dati statistici sulle segnalazioni e la gestione del trasferimento degli atti alle Autorità esterne (ai sensi dell'articolo 8, comma 2, d.lgs. n. 24/2023), come dettagliato nell'Allegato n. 2 alle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 311/2023.

Ciò precisato, per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quelle appena menzionate (si pensi alla linea telefonica e agli incontri diretti da fissarsi entro un termine ragionevole), ANAC garantisce comunque la riservatezza mediante il loro inserimento in piattaforma.

Acquisita la segnalazione mediante i canali appositamente predisposti, ANAC procede alla verifica della sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023⁹, in assenza delle quali la segnalazione viene archiviata poiché improcedibile. Diversamente, si procede alla valutazione della sussistenza dei requisiti di ammissibilità ai sensi dell'articolo 8, comma 4, del Regolamento.

⁹ L'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023, che disciplina le "Condizioni per l'effettuazione della segnalazione esterna", stabilisce che "1. La persona segnalante può effettuare una segnalazione esterna se, al momento della sua presentazione, ricorre una delle seguenti condizioni: a) non è prevista, nell'ambito del suo contesto lavorativo, l'attivazione obbligatoria del canale di segnalazione interna ovvero questo, anche se obbligatorio, non è attivo o, anche se attivato, non è conforme a quanto previsto dall'articolo 4; b) la persona segnalante ha già effettuato una segnalazione interna ai sensi dell'articolo 4 e la stessa non ha avuto seguito; c) la persona segnalante ha fondati motivi di ritenere che, se effettuasse una segnalazione interna, alla stessa non sarebbe dato efficace seguito ovvero che la stessa segnalazione possa determinare il rischio di ritorsione; d) la persona segnalante ha fondato motivo di ritenere che la violazione possa costituire un pericolo imminente o palese per il pubblico interesse".

La gestione delle segnalazioni ritenute ammissibili

Se la segnalazione è valutata come ammissibile, si procede alla relativa istruttoria, mantenendo le interlocuzioni con la persona segnalante, tenendo traccia dell'attività svolta e fornendo informazioni, anche d'ufficio, sullo stato di avanzamento della stessa.

L'articolo 4 del Regolamento prevede uno specifico ordine di priorità nell'esame delle segnalazioni, per il caso in cui vi sia un significativo afflusso di segnalazioni.

Nelle ipotesi in cui la segnalazione abbia ad oggetto illeciti che rilevano sotto il profilo penale o erariale ovvero violazioni che non rientrano nell'ambito oggettivo di intervento di ANAC, bensì nella competenza di altre autorità, essa viene archiviata perché inammissibile e trasmessa, per gli eventuali seguiti di competenza, alle autorità interessate, evidenziando che si tratta di una segnalazione *whistleblowing* e che si dovranno adottare le cautele necessarie al rispetto delle disposizioni previste dalla normativa.

Fuori dai casi di inammissibilità, le segnalazioni di illeciti vengono istruite dagli uffici di vigilanza competenti per materia, ai sensi del Regolamento di vigilanza e delle Linee guida adottate dall'Autorità al riguardo.

In ogni caso, l'Autorità provvede a dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, entro sei mesi dalla data di avviso di ricevimento della segnalazione esterna o, in mancanza di detto avviso, dalla scadenza dei sette giorni dal ricevimento, comunicando: l'archiviazione predisposta o che si intende predisporre, la trasmissione all'autorità competente già effettuata o che si intende effettuare o, ancora, l'attività istruttoria già svolta o in corso di svolgimento.

Laddove, nel suddetto arco temporale, non sia stata comunicata la determinazione definitiva sul seguito della segnalazione, il segnalante verrà successivamente informato dell'esito finale della gestione della segnalazione.

Le sanzioni applicabili

Sulla base dell'articolo 21 del d.lgs. n. 24/2023, l'Autorità applica al responsabile, sia nel settore pubblico che nel settore privato, una sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 10.000 euro ad un massimo di 50.000 euro, nei casi in cui accerti una ritorsione o la violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12 del decreto stesso, ovvero sia stata ostacolata o si sia tentato di ostacolare la segnalazione.

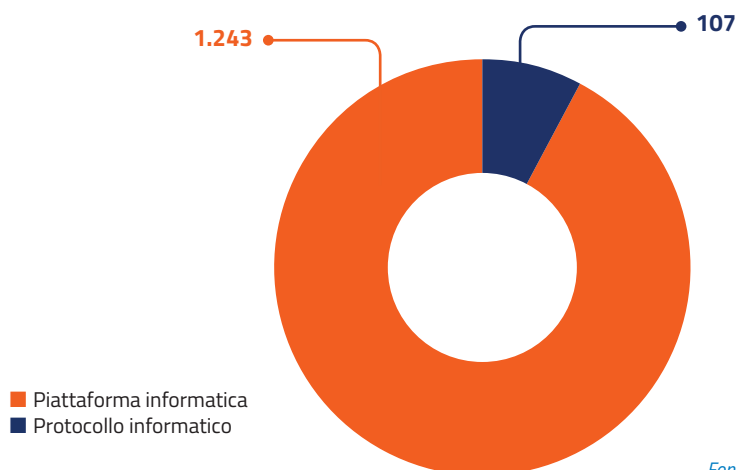
La medesima sanzione è applicata all'organo di indirizzo, sia negli enti del settore pubblico che in quello privato, allorché venga accertata la mancata istituzione dei canali di segnalazione o la mancata adozione (o l'adozione non conforme) delle procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni.

È, infine, prevista la sanzione amministrativa pecuniaria da un minimo di 500 euro ad un massimo di 2.500 euro quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la responsabilità civile della persona segnalante per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave, salvo che la medesima sia stata già condannata, anche in primo grado, per i reati di diffamazione o di calunnia o comunque per i medesimi reati commessi con la denuncia all'autorità giudiziaria.

4.5.3. L'analisi dei dati

Con riferimento alle attività in materia di *whistleblowing* dell'Autorità, nel corso dell'anno 2024 sono stati aperti n. 1.350 fascicoli, di cui n. 1.243 per segnalazioni acquisite dalla piattaforma informatica e n. 107 per segnalazioni acquisite dal protocollo informatico.

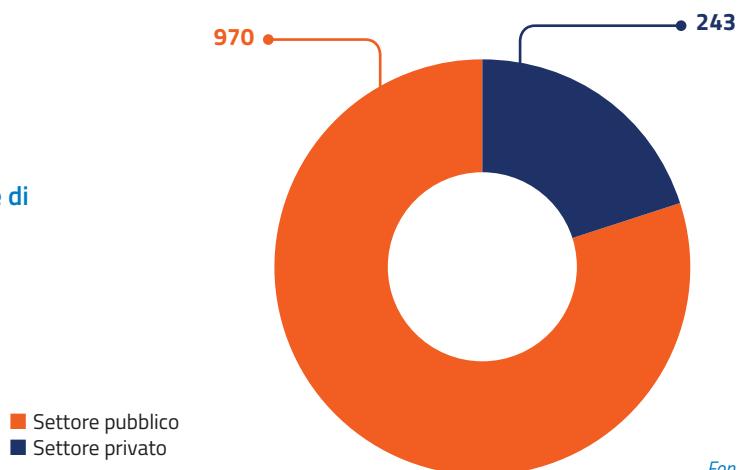
Figura 4.22
Segnalazioni di illecito/
comunicazioni di misure ritorsive
per canale di segnalazione ANAC



Fonte ANAC

Nell'ambito dei n. 1.350 fascicoli aperti, le segnalazioni di illecito sono pari a n. 1.213; di queste, n. 970 sono state trasmesse da segnalanti del settore pubblico e n. 243 da segnalanti del settore privato.

Figura 4.23
Segnalazioni di illecito per settore di
provenienza dell'illecito



Fonte ANAC

A seguito dello svolgimento di una preistruttoria, un numero rilevante delle n. 1.213 segnalazioni di illecito, pari a n. 388, risulta archiviato o da archiviare per improcedibilità, in quanto non sono state rilevate le condizioni per la trasmissione delle segnalazioni esterne disciplinate dall'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023 e declinate con maggiore dettaglio dalle Linee guida di cui alla delibera ANAC n. 311/2023.

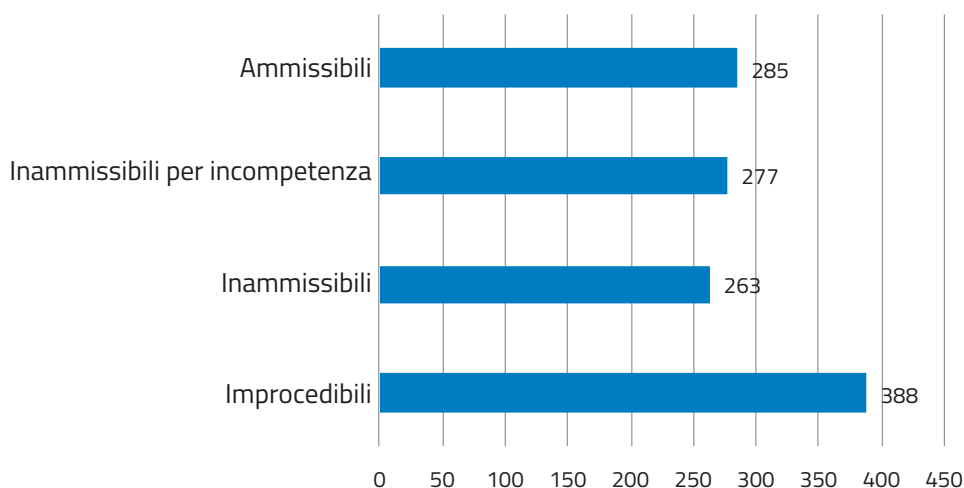
L'esame delle segnalazioni procedibili, invece, ovvero delle segnalazioni che potevano essere trasmesse ad ANAC, ha invece mostrato quanto segue:

- 1) n. 263 fascicoli inammissibili ai sensi del comma 4, lettere d) e g), dell'articolo 8 del citato Regolamento ANAC, in quanto risultati manifestamente infondati, privi di una descrizione puntuale e circostanziata delle presunte condotte segnalate ovvero connotati da una lieve entità delle violazioni rappresentate;
- 2) n. 277 fascicoli inammissibili ai sensi del comma 4, lettera c), dell'articolo 8 del citato Regolamento, in ragione del fatto che le questioni segnalate esulavano dall'ambito oggettivo di intervento di ANAC; detti

fascicoli sono stati pertanto trasmessi, nel rispetto della riservatezza, alle Autorità amministrative e/o giudiziarie competenti;

3) n. 285 fascicoli ammissibili e, conseguentemente, oggetto di approfondimento da parte di ANAC.

Grafico 4.24 | Classificazione delle segnalazioni di illecito a seguito di preistruttoria



Fonte ANAC

Come per gli anni precedenti, le violazioni hanno riguardato principalmente 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.

Come sopra anticipato, giova ribadire che per tutti i fascicoli oggetto di trattazione interna o trasmissione alle Autorità giudiziarie/amministrative, è garantito il rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, con l'anonimizzazione, di volta in volta, dei dati identificativi dell'autore della segnalazione nonché di ogni informazione dalla quale, direttamente o indirettamente, si possa risalire alla relativa identificazione.

Particolarmente rilevante è anche il numero dei procedimenti sanzionatori avviati a seguito di presunte comunicazioni di misure ritorsive: si tratta di n. 7 procedimenti, di cui n. 4 definiti con una sanzione pecuniaria irrogata nei confronti del responsabile delle ritorsioni accertate e n. 3 conclusi con l'archiviazione.

4.6. L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SULL'IMPARZIALITÀ DEI FUNZIONARI PUBBLICI

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 di cui al d.lgs. n. 39/2013¹⁰ e sul divieto di *pantouflage*, previsto dall'articolo 53, comma 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001¹¹.

L'Autorità verifica, inoltre, su istanza di parte, l'adozione e l'attivazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, dei presidi necessari a prevenire e gestire eventuali ipotesi di conflitti di interesse. Tali presidi sono indicati, innanzitutto, dal Codice di comportamento dei dipendenti pubblici (decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013¹²) e, in secondo luogo, dalla normativa interna alle stesse amministrazioni (codici di comportamento, PTPCT/PIAO, etc.).

¹⁰ 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".

¹¹ Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche".

¹² 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".

In merito alle questioni trattate, nell'anno 2024 sono stati istruiti circa n. 200 fascicoli, di cui il 36% ha riguardato la materia delle inconferibilità e il 18% la materia delle incompatibilità. Il 26% dei fascicoli istruiti ha riguardato la materia del conflitto di interessi e la restante quota del 20% ha avuto ad oggetto la trattazione di questioni di interpretazione giuridica di norme introdotte e/o modificate dal legislatore e lo svolgimento di attività in collaborazione con altri enti istituzionali (come Guardia di Finanza, Corte dei conti, Procura della Repubblica, Prefetture, etc.).

Dall'analisi dei dati sopra esposti, anche in comparazione con quelli registrati negli anni precedenti, si rileva che la materia del conflitto di interessi appare essere oggetto in maniera crescente dell'attenzione degli *stakeholders*. Ciò ha determinato un incremento delle segnalazioni ricevute, secondo un *trend* in crescita costante già da qualche anno.

Con riferimento alla materia dei conflitti di interesse, appare utile evidenziare che le interlocuzioni condotte con le amministrazioni interessate sono finalizzate a sollecitare approfondimenti e aggiornamenti riguardanti l'avvenuta attivazione dei presidi previsti dalla vigente normativa in materia di prevenzione e gestione delle ipotesi di conflitto.

Al contempo, l'Autorità, in attuazione delle proprie funzioni in materia, fornisce alcuni suggerimenti ritenuti utili, che si sostanziano in un'attività di supporto ed ausilio a favore delle amministrazioni, ponendo l'accento sull'importanza di garantire non solo l'imparzialità dell'azione amministrativa, ma anche la percezione della stessa da parte degli *stakeholders*.

Nello specifico, si dà atto che in più occasioni è stata richiamata l'attenzione sull'opportunità del rilascio tempestivo delle dichiarazioni da parte degli interessati e della verifica, da parte dell'amministrazione, del rispetto dell'obbligo di astensione, da parte del dipendente, dall'assunzione di decisioni o dallo svolgimento di attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi.

4.6.1. Le novità normative e giurisprudenziali incidenti sulla disciplina delle inconferibilità

Le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 svolgono ancora, ad oltre 10 anni dall'entrata in vigore, un ruolo di primo piano nella materia del conferimento di incarichi pubblici. Ciò è testimoniato, da un lato, dal numero crescente di segnalazioni e di questioni esaminate nel corso del 2024 e, dall'altro, dalle novità di natura legislativa e giurisprudenziale destinate ad avere un impatto anche sulle fattispecie di inconferibilità/incompatibilità recate dal citato decreto.

4.6.1.1. La condanna per reati contro la pubblica amministrazione

Innanzitutto, si segnala la c.d. riforma Cartabia¹³, che ha introdotto, tra l'altro, la limitazione degli effetti civili e amministrativi dell'iscrizione nel registro delle notizie di reato di cui all'articolo 335-*bis* del Codice di procedura penale e le modifiche in materia di effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti e di decreto di condanna (articoli 445 e 460 del Codice di procedura penale), incidendo su diverse materie di interesse di ANAC.

Gli effetti delle nuove disposizioni, in vigore dal 31 dicembre 2022, hanno impegnato l'Autorità nel dirimere importanti questioni giuridiche inerenti, soprattutto, al regime intertemporale della novella e all'efficacia *extra* penale della stessa.

Sul punto è intervenuto anche il Consiglio di Stato con il parere n. 524 del 29 aprile 2024, il quale, oltre a trattare altre questioni di interesse per le funzioni di ANAC, ha anche fornito importanti chiarimenti in merito alla disciplina in commento. Si illustrano a seguire gli approdi interpretativi raggiunti.

La rinnovata formulazione dell'articolo 445 del Codice di procedura penale, nella parte di interesse, prevede che, se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza di patteggiamento a quella di condanna.

¹³ 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".

La novella ha, perciò, inciso direttamente sul regime dell'inconferibilità derivante da condanna avverso un reato contro la pubblica amministrazione poiché, sino a quel momento, l'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 39/2013 semplicemente disponeva che la sentenza di patteggiamento fosse equiparata ad una pronuncia di condanna.

In ossequio al principio giuridico *lex posterior derogat priori* che impone, nella risoluzione delle antinomie, di valorizzare, anzitutto, il "criterio temporale", si è, allora, ritenuta pienamente operante la nuova disciplina recata dall'articolo 445, comma 1-bis, del Codice di procedura penale e, perciò, implicitamente abrogato l'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 39/2013.

Tuttavia, tale abrogazione è da ritenersi parziale poiché, in virtù del tenore letterale della disposizione, si continuerà ad applicare la misura dell'inconferibilità nelle ipotesi in cui, oltre alla pena principale, vi sia anche l'inflizione della pena accessoria dell'interdizione (temporanea o permanente). Tale innovato regime, secondo i principi generali dell'ordinamento, opera anche con riferimento a sentenze di patteggiamento pregresse alla data di entrata in vigore della riforma Cartabia, le quali, perciò, non assumeranno più rilievo ostativo (se prive di pene accessorie) al conferimento di incarichi di elevata responsabilità amministrativa.

Effetti diretti sul regime in commento sono, altresì, discesi dall'*abolitio criminis* del reato di abuso d'ufficio di cui all'articolo 323 del Codice penale, in forza dell'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge n. 114/2024¹⁴. Esso si collocava, come noto, nell'ambito dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro II del Codice penale, che rilevano come presupposto dell'inconferibilità.

A seguito dell'intervenuta abrogazione, non si pongono più le questioni di inconferibilità di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 39/2013, riguardanti soggetti ritenuti responsabili di aver commesso il reato di abuso di ufficio.

4.6.1.2. I soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati

Altra rilevante modifica normativa intervenuta nel corso del 2024 ha riguardato l'ipotesi di inconferibilità prevista dall'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2013, che disciplina il divieto di conferire incarichi nelle pubbliche amministrazioni e negli enti pubblici a soggetti provenienti da enti di diritto privato regolati o finanziati dall'amministrazione che conferisce l'incarico, ovvero a soggetti che abbiano svolto in proprio attività professionali regolate, finanziate o comunque retribuite dall'ente conferente.

Con la legge n. 21/2024¹⁵, in vigore dal 27 marzo 2024, la disposizione in esame è stata novellata in più parti.

Innanzitutto, il legislatore è intervenuto sul periodo di raffreddamento, riducendolo ad un anno in luogo dei due previsti dalla disciplina precedente. Inoltre, ha introdotto una causa espressa e tipizzata di esclusione dell'inconferibilità.

Con l'introduzione del comma 1-bis, infatti, è stata esclusa l'applicazione del comma 1 qualora l'incarico, la carica o l'attività professionale abbiano avuto carattere occasionale, ovvero non esecutivo o di controllo.

La novella ha pienamente recepito l'orientamento ANAC n. 99 del 21 ottobre 2014, che già aveva chiarito 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».

Infine, con il comma 1-bis si è imposta l'adozione, nel caso di incarico, carica o attività di carattere occasionale, ovvero non esecutivo o di controllo, di presidi organizzativi e di trasparenza atti a gestire potenziali conflitti di interesse, specificando, con l'ulteriore previsione di cui al comma 1-ter, che tali presidi si applicano anche ai componenti dell'organo collegiale delle autorità amministrative indipendenti.

¹⁴ Legge 9 agosto 2024, n. 114, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare".

¹⁵ Legge 5 marzo 2024, n. 21, "Interventi a sostegno della competitività dei capitali e delega al Governo per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile".

4.6.1.3. I componenti di organo politico di livello regionale e locale

Occorre inoltre registrare una novità applicativa relativa al d.lgs. n. 39/2013, introdotta sempre nel 2024, che non ha avuto origine da un intervento del legislatore, ma da una pronuncia giurisprudenziale.

Infatti, la sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 5 marzo 2024 – pubblicata in Gazzetta Ufficiale in data 5 giugno 2024 – ha ridisegnato i confini della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013.

Con la pronuncia è stata ritenuta fondata la questione sollevata dal TAR Lazio, Sez. I-*quater*, con le ordinanze di identico tenore nn. 58, 59, 60 e 61 del 26 e 27 gennaio 2023¹⁶, ed è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2, lettera f), e 7, comma 2, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013, nella parte in cui non consentono di conferire l'incarico di amministratore di ente di diritto privato – che si trovi sottoposto a controllo pubblico da parte di una Provincia, di un Comune con popolazione superiore a 15.000 abitanti o di una forma associativa tra Comuni avente la medesima popolazione – in favore di coloro che, nell'anno precedente, abbiano ricoperto la carica di presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato controllati da amministrazioni locali (Provincia, Comune o loro forme associative in ambito regionale).

La Corte ha ritenuto illegittime le richiamate disposizioni per violazione della legge delega e, dunque, dell'articolo 76 della Costituzione.

L'Autorità è stata, allora, impegnata a valutare l'impatto della pronuncia sulle questioni, relative all'applicazione della fattispecie di inconferibilità in esame, *medio tempore* pervenute, la cui trattazione era stata sospesa, in via precauzionale, in attesa della definizione del giudizio di legittimità costituzionale con il Comunicato del Presidente del 4 aprile 2023.

Con ulteriore Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024 è stata data evidenza dell'intervenuta pronuncia della Corte costituzionale e degli effetti sulle questioni pendenti. In particolare, le posizioni direttamente implicanti l'applicazione della fattispecie di cui all'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 – dichiarata incostituzionale – sono state archiviate.

Con riferimento, invece, alla speculare ipotesi, recata dal comma 1 della disposizione in esame, con delibera ANAC n. 354 del 10 luglio 2024, è stato approvato l'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2/2024¹⁷, con il quale l'Autorità ha sollecitato un intervento legislativo sull'articolo in commento per conferire alle fattispecie in esame una ponderata coerenza costituzionale tenuto conto delle motivazioni sottese alla decisione della Consulta.

Più nello specifico, l'Autorità ha segnalato l'opportunità di eliminare, quale presupposto dell'inconferibilità di cui all'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013, lo svolgimento, in provenienza, degli incarichi amministrativi presso gli enti di diritto privato in controllo pubblico, alla luce delle indicazioni offerte dalla Corte costituzionale circa la violazione dell'articolo 76 della Costituzione costituita dall'equiparazione degli stessi agli incarichi di natura politico-elettiva.

Più recentemente, l'articolo 21, comma 5-*quinquies*, del decreto-legge n. 202/2024¹⁸, come modificato dalla legge di conversione, ha abrogato integralmente la previsione di cui all'articolo 7, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013, ponendo così ulteriori profili di criticità nell'applicazione della disciplina in esame.

L'Autorità ha, quindi, ritenuto opportuno rinnovare il proprio orientamento con l'atto di segnalazione a Governo e Parlamento¹⁹ di cui si è detto nel precedente paragrafo 1.5.1, oltre che adottare il Comunicato del Presidente del 9 aprile 2025, relativo alla ripresa dell'attività di vigilanza sulla fattispecie di cui all'articolo 7, comma 1 ultima parte, lettera d), del d.lgs. n. 39/2013, in attesa del nuovo intervento del legislatore.

¹⁶ Di cui si è parlato diffusamente nel paragrafo 4.4.6 della Relazione al Parlamento dello scorso anno.

¹⁷ Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2/2024, *In materia di modifica della fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "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 n. 190 del 2012", alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 98/2024*. Per la trattazione analitica del contenuto dell'atto di segnalazione si rinvia al paragrafo 1.5.1 della presente Relazione.

¹⁸ Decreto-legge 27 dicembre 2024, n. 202, *"Disposizioni urgenti in materia di termini normativi"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2025, n. 15.

¹⁹ Atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2 del 26 marzo 2025, adottato con delibera ANAC n. 132 del 26 marzo 2025.

4.6.1.4. Le inconferibilità e incompatibilità nell'ambito della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

In tema di conferimento di incarichi, una specifica menzione merita, infine, la nuova disciplina introdotta dal legislatore con il d.lgs. n. 201/2022²⁰ di riordino della normativa in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica.

L'articolo 6, comma 4, del citato decreto ha introdotto alcune fattispecie di inconferibilità/incompatibilità di incarichi, nell'ambito della distinzione fra funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e funzioni di gestione²¹.

L'Autorità ha approfondito il rapporto fra tali disposizioni e la normativa generale sulle inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e gli enti privati in controllo pubblico di cui al d.lgs. n. 39/2013, individuando alcuni elementi comuni ma anche differenze e sovrapposizioni.

Esigenze di chiarimento sul coordinamento tra le due discipline sono emerse tenuto conto, in primo luogo, del rinvio operato dall'articolo 6, comma 6, all'articolo 20 del d.lgs. n. 39/2013 in merito all'obbligo dichiarativo in capo al soggetto che riceve l'incarico professionale, di amministrazione o di controllo societario o inerente alla gestione del servizio. Ciò anche al fine di verificare se il potere di vigilanza di ANAC, espressamente previsto all'articolo 16 del d.lgs. 39/2013, sia da considerarsi esteso anche alle fattispecie di cui al d.lgs. n. 201/2022 ove non riconducibili a quelle del d.lgs. n. 39/2013.

Sulla questione si è espressa la Prima Sezione del Consiglio di Stato che, con parere n. 907 del 30 luglio 2024, ha riconosciuto espressamente ad ANAC un rilevante potere di vigilanza anche sulle fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di incarichi previste dal d.lgs. n. 201/2022.

Nel parere è stato chiarito innanzitutto che, in virtù del rinvio all'articolo 20 del d.lgs. n. 39/2013, il soggetto che riceve l'incarico ha l'obbligo di presentare una dichiarazione al momento dell'assunzione dell'incarico e una dichiarazione annuale sulla insussistenza delle ipotesi stabilite all'articolo 6 del d.lgs. n. 201/2022.

In secondo luogo, sempre in ragione del rinvio al citato articolo 20 del d.lgs. n. 39/2013, il Consiglio di Stato ha ritenuto sussistente sia il potere di controllo del RPCT, ai sensi del precedente articolo 15, sia quello di vigilanza e sanzionatorio di ANAC ai sensi dell'articolo 16 del medesimo decreto.

Il ricorso, nei casi di inconferibilità e incompatibilità stabiliti nel d.lgs. n. 201/2022, ai meccanismi di controllo e di reazione a eventuali violazioni garantiti dal RPCT e da ANAC è stato ritenuto coerente dal Consiglio di Stato con il quadro normativo generale in materia di prevenzione della corruzione.

4.6.2. Le fattispecie di inconferibilità e incompatibilità di incarichi

4.6.2.1. Gli incarichi di amministratore di enti pubblici e di enti privati in controllo pubblico

Nella prassi applicativa, l'Autorità, in diversi casi, ha dovuto valutare la riconducibilità di un incarico tra quelli di *"amministratore di enti pubblici e di enti di diritto privato in controllo pubblico"*, che l'articolo 1, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 39/2013 definisce come *"incarichi di Presidente con deleghe gestionali dirette, amministratore delegato e assimilabili, di altro organo di indirizzo delle attività dell'ente, comunque denominato, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico"*.

A seguito delle successive pronunce della giurisprudenza amministrativa (cfr., in particolare, la sentenza del Consiglio di Stato n. 126/2018, che ha posto l'accento, ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al d.lgs. n. 39/2013, sulla rilevanza dei poteri dell'organo esecutivo), l'Autorità in tali casi procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente dell'organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto, vagliandone la natura.

²⁰ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*.

²¹ Per una migliore comprensione della trattazione si riporta di seguito il testo dell'articolo 6, comma 4, del d.lgs. n. 201/2022: *"Non possono essere conferiti incarichi professionali, di amministrazione o di controllo societario, né incarichi inerenti alla gestione del servizio: a) ai componenti di organi di indirizzo politico dell'ente competente all'organizzazione del servizio o alla sua regolazione, vigilanza o controllo, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; b) ai componenti di organi di indirizzo politico di ogni altro organismo che espletano funzioni di stazione appaltante, di regolazione, di indirizzo o di controllo del servizio, nonché ai dirigenti e ai responsabili degli uffici o dei servizi direttamente preposti all'esercizio di tali funzioni; c) ai consulenti per l'organizzazione o regolazione del servizio"*.

Tale approccio valutativo è stato avallato da numerose pronunce giurisprudenziali, che hanno chiarito come sia necessario verificare se gli incarichi in questione importino – in concreto, alla luce dell'effettiva organizzazione dello specifico ente – l'assunzione di funzioni amministrativo-gestionali individualmente o nell'ambito di un organo collegiale. Tali funzioni devono essere appunto distinte da quelle di rappresentanza o di mero indirizzo politico.

Sul tema, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 10215/2024, ha accolto l'appello formulato dall'Autorità nell'ambito di una controversia riguardante l'impugnazione di una delibera con la quale la stessa Autorità aveva dichiarato l'incompatibilità del Presidente di una Camera di commercio (CCIAA).

Il Supremo giudice amministrativo ha ribadito, ancora una volta, la legittimità e la correttezza dell'operato dell'Autorità, riconoscendo la sussistenza, in capo al Presidente, di poteri gestionali. A tale statuizione il Supremo Consesso è pervenuto tenendo conto dei poteri che la normativa interna alla CCIAA riconosce al titolare del predetto incarico, nonché di quelli che la legge statale attribuisce alla Giunta delle CCIAA.

4.6.2.2. Enti pubblici di livello regionale: le Aziende sanitarie locali

In ordine alle ulteriori questioni relative all'applicazione del d.lgs. n. 39/2013, è utile evidenziare un significativo arresto interpretativo riguardante la qualificazione giuridica delle Aziende sanitarie locali (ASL).

Nello specifico, le stesse sono state qualificate quali "*enti pubblici di livello regionale*", secondo la definizione di enti pubblici contenuta nella lettera b) dell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013, e sono state ritenute applicabili le fattispecie di inconferibilità/incompatibilità previste dallo stesso decreto ai dirigenti non medici (principio, invero, già affermato a partire dalla delibera ANAC n. 1146 del 14 settembre 2019 e ora convalidato dalla recente sentenza del TAR Lazio, Sez. III-*quater*, n. 16106/2024).

Pertanto, si è ritenuta applicabile l'ipotesi di incompatibilità di cui all'articolo 12, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 39/2013 al contestuale svolgimento di un incarico dirigenziale (non medico) presso una ASL e di una carica politica in un Comune sito nella stessa Regione, nei presupposti, di fatto e di diritto, sopra sinteticamente illustrati.

4.6.3. 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, di assumere incarichi presso i 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.

Merita menzione in questa sede la questione relativa all'applicabilità della disposizione in esame in relazione al conferimento dell'incarico di vicepresidente di una società a cui ricopriva l'incarico di amministratore delegato di una società in controllo di una pubblica amministrazione nazionale, la quale avrebbe adottato atti a favore della società di cui lo stesso ha assunto la vicepresidenza.

Ciò che è emerso dall'istruttoria svolta è che l'assunzione dell'incarico di vicepresidente era avvenuta quando il soggetto rivestiva ancora l'incarico di amministratore delegato della società c.d. in provenienza. Ebbene, si è chiarito che uno dei presupposti applicativi della fattispecie di *pantouflage*, nonché della sua stessa *ratio*, è che sia intervenuta la cessazione dall'incarico in provenienza, a seguito della quale l'*ex* dipendente pubblico assume l'incarico presso il soggetto destinatario. Infatti, ove non intervenga la cessazione del rapporto di pubblico impiego, operano eventualmente altri istituti, quale quello dell'incompatibilità, la cui ricorrenza, nel caso di specie, è stata esaminata ed esclusa.

4.7. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

L'Autorità, anche nel 2024, ha riservato una particolare attenzione al conflitto di interessi nell'ambito dei contratti pubblici, tenuto conto dei risvolti applicativi dovuti all'entrata in vigore dell'articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023.

Fin dal processo di approvazione del nuovo Codice e, successivamente, nell'ambito delle audizioni parlamentari sulla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione²² e sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, l'Autorità ha segnalato la permanenza di numerose lacune e criticità nella disciplina generale sul conflitto di interessi in relazione alle procedure di affidamento. In particolare, è stato rappresentato che l'articolo 16 del vigente Codice ha determinato un depotenziamento dell'istituto. L'attuale disposizione normativa, infatti, oltre a delineare una disciplina dal contenuto molto generico, sembra ridurre ampiamente lo spazio applicativo del previgente articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016²³, introducendo un onere probatorio particolarmente gravoso a carico di chi invoca il conflitto.

In sede di vigilanza, l'Autorità ha comunque continuato a verificare il grado di osservanza degli obblighi dichiarativi connessi alle situazioni di conflitto e la successiva gestione degli eventuali conflitti emersi.

Di seguito si rappresentano quelle tra le fattispecie esaminate ritenute più rilevanti.

4.7.1. Il caso del presidente di una società *in house* legato da rapporti di parentela al rappresentante legale della società aggiudicataria

Con la delibera ANAC n. 583 del 16 dicembre 2024 è stata affrontata una questione di conflitto di interessi relativa ad una società *in house* con funzioni e compiti connessi all'espletamento delle attività motoristiche nell'ambito della concessione amministrativa rilasciata dal Comune.

Dall'istruttoria è emerso che, negli anni 2021-2023, il Presidente della società *in house* aveva affidato in via diretta plurimi appalti in favore di una società gestita da un prossimo congiunto.

Richiamando i precedenti espressi in sede regolatoria (Linee guida n. 15²⁴) e di vigilanza (tra gli altri, delibere ANAC nn. 712/2021, 65/2022, 66/2022, 273/2022, 376/2022, 377/2022 e 438/2023), l'Autorità ha rilevato la sussistenza di un conflitto di interessi *ex* articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 (oggi articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023) in capo al Presidente della società *in house* avente rapporti di parentela con il rappresentante legale della società aggiudicataria.

Con la citata delibera è stata altresì contestata la violazione degli obblighi dichiarativi (e conseguentemente di astensione) da parte degli interessati, unitamente alla violazione del principio di rotazione e all'elusione delle disposizioni in merito al divieto di frazionamento degli appalti.

L'ente ha quindi comunicato le modalità di recepimento delle osservazioni dell'Autorità, sia con riferimento alla gestione di possibili situazioni future di conflitto di interessi che in relazione alle altre criticità evidenziate nella delibera.

4.7.2. Il conflitto di interessi dei membri del Collegio consultivo tecnico

Con la delibera ANAC n. 22 del 22 gennaio 2025 è stata affrontata l'ipotesi di un conflitto di interessi verificatosi all'interno del Collegio consultivo tecnico (CCT) costituito nell'ambito della fase di esecuzione di un contratto di lavori.

In particolare, nella vicenda analizzata è emerso che il membro designato dall'appaltatore aveva preso parte alle attività di verifica e validazione del progetto esecutivo posto a base di gara dalla stazione appaltante,

²² "Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione, che sostituisce la decisione quadro 2003/568/GAI del Consiglio e la convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea, e che modifica la direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio", COM/2023/234 del 4 maggio 2023.

²³ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Codice dei contratti pubblici".

²⁴ Linee guida n. 15 recanti *Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*, adottate con delibera ANAC n. 494 del 5 giugno 2019.

nonché del progetto esecutivo che recepiva le migliori proposte in fase di gara risultando co-firmatario di tutti i rapporti di verifica.

L'Autorità ha rilevato l'effettiva incompatibilità in capo al membro del Collegio designato dall'appaltatore, *medio tempore* dimessosi, a norma del punto 2.5.1., lettera a), delle Linee guida sul CCT adottate con il decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) del 17 gennaio 2022²⁵ (ipotesi poi recepita dall'articolo 2 dell'Allegato V.2 al d.lgs. n. 36/2023, come modificato dal d.lgs. n. 209/2024²⁶).

Nella delibera, oltre alla peculiare competenza di vigilanza di ANAC in materia di CCT, si è evidenziato che la fattispecie normativa, non operando distinguo in ordine al ruolo svolto dal soggetto nell'attività di verifica o alle modalità di conferimento dell'incarico, impone una valutazione prudenzialmente ampia dei ruoli in precedenza svolti tali da incidere, anche solo astrattamente, sul corretto svolgimento del ruolo del Collegio.

4.7.3. Gli affidamenti di servizi a società di proprietà del coniuge del rettore di un ente universitario

L'Autorità ha, altresì, affrontato una situazione di conflitto di interessi relativa ad alcuni affidamenti di un ente universitario nei confronti di una società riconducibile al coniuge del rettore di una università italiana.

In tale fattispecie, pur non sussistendo una situazione di conflitto di interessi, come definito dall'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 (*ratione temporis* applicabile), rispetto agli affidamenti dei singoli Dipartimenti, in quanto centri di gestione aventi autonomia gestionale ed amministrativa, è emerso che le dichiarazioni di assenza di conflitti di interessi sono state omesse nel momento dell'affidamento, essendo state rilasciate postume e al solo fine di riscontrare le richieste istruttorie di ANAC.

L'Autorità, con atto conclusivo del procedimento di vigilanza ordinaria, ha ribadito che il comportamento posto in essere non costituisce solo una violazione della normativa in materia di conflitto di interessi ma, più in generale, denota una carenza di presidi per la corretta prevenzione e gestione dei potenziali conflitti di interessi in relazione ai processi acquisitivi, difformemente da quanto indicato negli atti di indirizzo e regolazione in materia (si vedano le indicazioni contenute nel PNA 2022).

4.7.4. Le situazioni di conflitto di interessi negli organi politici di enti locali

L'Autorità ha affrontato varie segnalazioni sul potenziale conflitto di interessi con riguardo ai soggetti che compongono gli organi politici di enti locali – di solito i piccoli Comuni – con riferimento, in particolare, alla figura del Sindaco e degli Assessori comunali.

In tali circostanze, l'Autorità, pur archiviando i procedimenti di vigilanza avviati, ha ribadito che i soggetti che compongono gli organi politici, in coerenza con il principio di separazione tra politica e amministrazione (articolo 14 del d.lgs. n. 165/2001 e articolo 80 del d.lgs. n. 267/2000), non assumono incarichi di natura amministrativa, laddove non svolgono un ruolo gestionale, ovvero laddove non espletano funzioni che riguardano l'aggiudicazione di contratti pubblici.

In tali casi, ancorché possano emergere dubbi di opportunità sulla circostanza che un organo di indirizzo politico sia collegato alla procedura di gara espletata dall'ente che rappresenta dinanzi alla collettività, si è concluso che non sussiste la violazione di alcun obbligo giuridico se esso non partecipa alla predisposizione degli atti relativi alla procedura di gara o a quelli propedeutici alla indizione della stessa.

²⁵ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili n. 12 del 17 gennaio 2022, recante "Adozione delle linee guida per l'omogenea applicazione da parte delle stazioni appaltanti delle funzioni del collegio consultivo tecnico".

²⁶ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

4.8. LE VERIFICHE SUL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AMBITO DELL'ALTA SORVEGLIANZA DEL PRESIDENTE E DELLA VIGILANZA COLLABORATIVA

Nell'attuazione dei protocolli di vigilanza collaborativa stipulati ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera h), del d.lgs. n. 36/2023 e degli accordi per l'alta sorveglianza del Presidente ex articolo 30 del decreto-legge n. 90/2014, l'Autorità ha posto particolare attenzione ai controlli preventivi a supporto delle stazioni appaltanti in relazione all'insorgere di situazioni di potenziale conflitto di interessi.

Nel contesto della vigilanza collaborativa di cui al citato articolo 222 del Codice - di cui si parlerà più diffusamente nel capitolo 11 della Relazione -, sia al momento della stipula del protocollo di vigilanza collaborativa sia all'atto dell'invio delle osservazioni preventive sulla documentazione di gara, l'Autorità raccomanda alla stazione appaltante di rispettare la normativa in materia di conflitto di interessi, con riferimento a tutte le fasi della procedura, estendendo gli obblighi dichiarativi e i relativi controlli ad ognuno dei soggetti coinvolti (oltre che ai Responsabili unici del procedimento (RUP), anche ai membri del seggio di gara, etc.), con particolare riguardo ai componenti della commissione giudicatrice.

Inoltre, al momento dell'invio preventivo da parte della stazione appaltante dei riferimenti dei soggetti coinvolti nella procedura di gara, ANAC, con il prezioso supporto del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza, procede ad espletare le verifiche - ulteriori e non sostitutive di quelle per legge spettanti alla stazione appaltante - di insussistenza di situazioni di conflitto di interessi in capo ai suddetti soggetti coinvolti.

Nell'ambito dell'alta sorveglianza svolta dal Presidente con i poteri di cui all'articolo 30 del decreto-legge n. 90/2014, l'Autorità ha segnalato alle stazioni appaltanti di volta in volta supportate diverse situazioni di potenziale conflitto di interessi e, più in generale, di prassi caratterizzate dalla coincidenza tra la figura del valutato e quella del valutatore, con particolare riguardo alla posizione del Responsabile unico del procedimento (RUP).

Tali situazioni sono emerse, in particolare, nel corso delle verifiche effettuate sulle procedure di affidamento propedeutiche alla ricostruzione pubblica *post* sisma Italia Centrale, sulle quali il Presidente dell'Autorità esercita le funzioni di alta sorveglianza, ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 189/2016²⁷, con i poteri del predetto articolo 30, per le quali maggiori dettagli sono contenuti nel paragrafo 1.2, del capitolo 10 della Relazione.

Tra le maggiori criticità segnalate riguardo l'operato di diversi soggetti attuatori degli interventi, spesso piccoli enti, in tale ambito, emergono la scelta dei commissari di gara tra soggetti esterni all'amministrazione in assenza di adeguata motivazione e autorizzazione; la c.d. autovalutazione dei conflitti di interessi, come anche dell'adeguata professionalità, da parte del RUP che rivesta, al contempo, il ruolo di responsabile dell'unità chiamata ad esprimere il giudizio, in assenza quindi della dovuta terzietà e imparzialità; le carenze sia nei contenuti che nella verifica delle dichiarazioni sui conflitti di interessi successivamente al conferimento dell'incarico da parte di RUP e commissari di gara; la mancata sottoscrizione e protocollazione delle dichiarazioni stesse ai fini della corretta conservazione degli atti.

Tali situazioni sono state prontamente segnalate alle stazioni appaltanti interessate, che hanno sempre recepito le indicazioni fornite dall'Autorità, in particolare l'invito a rimuovere le specifiche situazioni critiche rilevate e a rivedere i pertinenti atti regolamentari interni al fine di introdurre adeguate misure organizzative e di prevenzione.

Le fattispecie esaminate sono state oggetto di ulteriore approfondimento e sono confluite in un atto a carattere generale finalizzato a fornire indicazioni sulla prevenzione e gestione di situazioni simili da parte dei commissari straordinari, con particolare riguardo ai contesti emergenziali, adottato con la delibera ANAC n. 84 del 25 febbraio 2025²⁸.

²⁷ Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

²⁸ Delibera ANAC n. 84 del 25 febbraio 2025, recante *Indicazioni operative per il rafforzamento della strategia di prevenzione negli appalti indetti dai Commissari Straordinari del Governo e dai Soggetti Attuatori*.

PARTE III

**IL MERCATO
DEI CONTRATT PUBBLICI:
L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO,
LA QUALIFICAZIONE
DELLE STAZIONI APPALTANTI,
IL PRECONTENZIOSO
E L'ARBITRATO**



5 IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

5.1. PREMESSA

Dal 1° gennaio 2024 ha acquisito piena efficacia la nuova disciplina riguardante la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, prevista nel nuovo Codice di cui al d.lgs. n. 36/2023¹ (di seguito, Codice), entrato in vigore il 1° aprile 2023.

La trasformazione digitale ha introdotto un processo totalmente innovativo per la pubblica amministrazione che ha riguardato anche la raccolta delle informazioni all'interno della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), in quanto i dati vengono acquisiti e successivamente rilevati attraverso la nuova piattaforma dei contratti pubblici (PCP) e l'interconnessione con le numerose piattaforme di approvvigionamento digitali (PAD) presenti sul territorio nazionale. Per maggiori dettagli sullo stato di attuazione della digitalizzazione e dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale di cui all'articolo 22 del Codice si rinvia al capitolo 6, paragrafo 4, della Relazione.

Nel presente capitolo viene illustrato l'andamento della domanda dei contratti pubblici nell'anno 2024, considerando le nuove specifiche di rilevazione e raccolta dati della BDNCP.

Nello specifico, il cambiamento epocale discendente dalla digitalizzazione non ha consentito di effettuare per alcune "dimensioni" di analisi i confronti diretti con gli anni precedenti, a causa dei nuovi criteri adottati². Tutti i dati utilizzati per le analisi contenute in questo capitolo fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti con importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro) c.d. "pubbliche", per le quali sia stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte), sia stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) oppure sia stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti).

Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse (laddove non diversamente specificato) le procedure relative a:

- bandi che, pur presenti in BDNCP, 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 aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, in quanto per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo del contratto;
- 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 dette convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi;
- bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti.

Inoltre:

- l'importo lotto, per tutti quegli appalti palesemente contrastanti con la scheda indizione inserita o con la tipologia di scelta del contraente (in particolare, affidamenti diretti e procedure negoziate), è stato considerato quale valore presente nel quadro economico piuttosto che nello specifico campo "importo lotto";
- il settore è stato determinato non attraverso la valorizzazione dell'omonimo campo, ma indirettamente attraverso sia la voce specifica valorizzata nella scheda di indizione, sia considerando come settore speciale tutti gli appalti esperiti dalle stazioni appaltanti che in passato hanno espletato appalti nell'ambito del settore speciale, per il *dataset* relativo all'anno 2024.

¹ 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".

² A titolo di esempio, sulla base dell'organizzazione delle nuove e numerose schede di indizione/rilevazione, il tipo di "settore" ordinario/speciale viene desunto con criteri diversi da quelli utilizzati con precedente sistema basato sulle schede SIMOG.

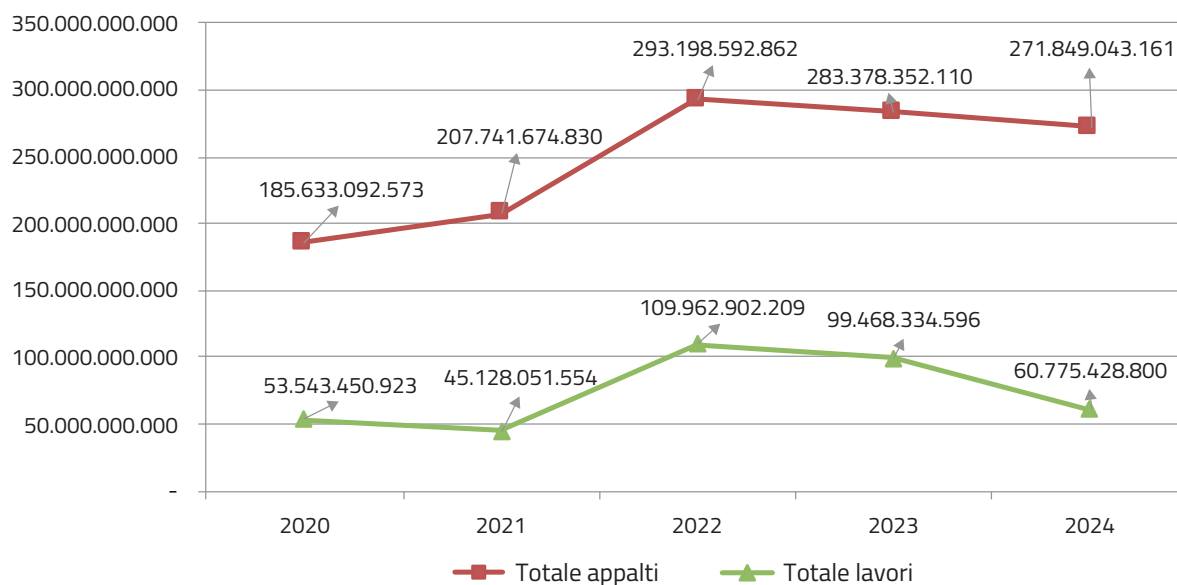
Infine, si precisa che tutte le analisi, riferite all'anno 2024, sono state svolte sulla base dei dati presenti nella BDNCP aggiornati alla fine di gennaio 2025³.

5.2. LA DOMANDA DEL MERCATO

Nel 2024 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 271,8 miliardi di euro.

Tale dato rappresenta il terzo valore più alto della serie storica di cui alla figura 5.1, facendo registrare, rispetto al 2020 (punto di minimo della serie), un aumento di circa il 46,4%. Sebbene, rispetto al precedente anno 2023, si rilevi una lieve flessione pari al - 4,1%, che si riduce fino al - 7,3% se lo si rapporta al 2022 (punto di massimo della serie). Tale flessione potrebbe essere ascritta sia al minor numero di appalti finanziati dalle risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) essendo, tali risorse, già state impegnate in parte negli anni precedenti, sia soprattutto all'entrata a regime della digitalizzazione dei contratti pubblici prevista dal Codice, che ha sicuramente portato le stazioni appaltanti a ridurre la propria domanda di lavori, servizi e forniture, almeno per i primi mesi dell'anno 2024.

Figura 5.1 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento, bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro (anni 2020-2024)



Fonte ANAC

³ Per una consapevole lettura delle tabelle esposte di seguito, si rappresenta che i dati del 2024 riguardanti gli importi dei contratti pubblici devono essere interpretati con estrema cautela, in particolare nel caso dei contratti dei "servizi" e delle "forniture", e nel confronto con gli anni precedenti. Difatti, i dati presenti nella BDNCP e acquisiti tramite il sistema delle piattaforme di approvvigionamento digitale potrebbero scontare gli effetti dovuti al periodo di adattamento al nuovo sistema di invio dei dati ad ANAC introdotto il 1° gennaio 2024 con la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici. Le ricadute della digitalizzazione sulla qualità dei dati di BDNCP sono attenzionate da ANAC, che sta svolgendo le necessarie verifiche.

Come si rileva dalla tabella 5.2, la tipologia di contratto che pesa maggiormente è quella dei servizi (il 43,1% del totale), seguita dalle forniture e dai lavori. A livello di importo, invece, sono le forniture che pesano maggiormente con il 42,7% rispetto al totale, seguite dai servizi e dai lavori.

Tabella 5.2 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto (anno 2024)

Tipologia di contratto	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio (valore in euro)
	2024	Percentuale CIG	2024 (valore in euro)	Percentuale importo	
Forniture	89.779	33,6	116.161.004.029	42,7	1.293.855
Lavori	62.160	23,3	60.775.428.800	22,4	977.726
Servizi	115.218	43,1	94.912.610.332	34,9	823.765
Totale	267.157	100,0	271.849.043.161	100,0	1.017.563

Fonte ANAC

La tabella 5.3 mostra, anche quest’anno, che sono sempre i settori ordinari, rispetto a quelli speciali, ad assorbire con il 91,9% il numero totale delle procedure e con il 78,2% l’importo complessivo della domanda.

Tabella 5.3 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per settore ordinario e speciale (anno 2024)

Settore	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio (valore in euro)
	2024	Percentuale CIG	2024 (valore in euro)	Percentuale importo	
Ordinario	245.460	91,9	212.525.541.584	78,2	865.826
Speciale ⁴	21.697	8,1	59.323.501.576	21,8	2.734.180
Totale	267.157	100,0	271.849.043.161	100,0	1.017.563

Fonte ANAC

⁴ Per facilitare un confronto con il passato, siccome il campo “settore” (come già specificato nelle premesse) nella nuova modalità di rilevazione dati della BDNCP-PCP non si presta bene a un confronto con la precedente rilevazione effettuata tramite il sistema SIMOG, si precisa che si è considerata come ipotesi di rilevazione per tale campo quanto valorizzato e desunto dalle schede di indizione, indicando come “settore speciale” tutti gli appalti del 2024 gestiti dalle stazioni appaltanti che in passato avevano svolto appalti nel settore speciale.

Analizzando la tabella 5.4, si può osservare che, in termini di importo, il settore che contribuisce maggiormente alla leggera flessione negativa del 2024 rispetto al 2023 è quello dei lavori, con un valore pari a circa 60,8 miliardi di euro, che diminuisce del -38,9%. Questa riduzione è in parte attribuibile all'entrata in vigore del nuovo Codice, che ha indotto le stazioni appaltanti ad essere più caute all'inizio anno nell'effettuare nuovi appalti, a causa dei tempi necessari ad adattarsi alla nuova tecnologia di acquisizione del Codice Identificativo di Gara (nel seguito CIG). Per cui, in definitiva, si registra una contrazione fisiologica del settore, considerando che negli ultimi anni, come evidenziato dal *trend* nei grafici della figura 5.1 e nella tabella 5.2, i lavori erano cresciuti in modo significativo, mentre nel 2024 tornano a un livello poco superiore a quello degli anni 2021 e 2020.

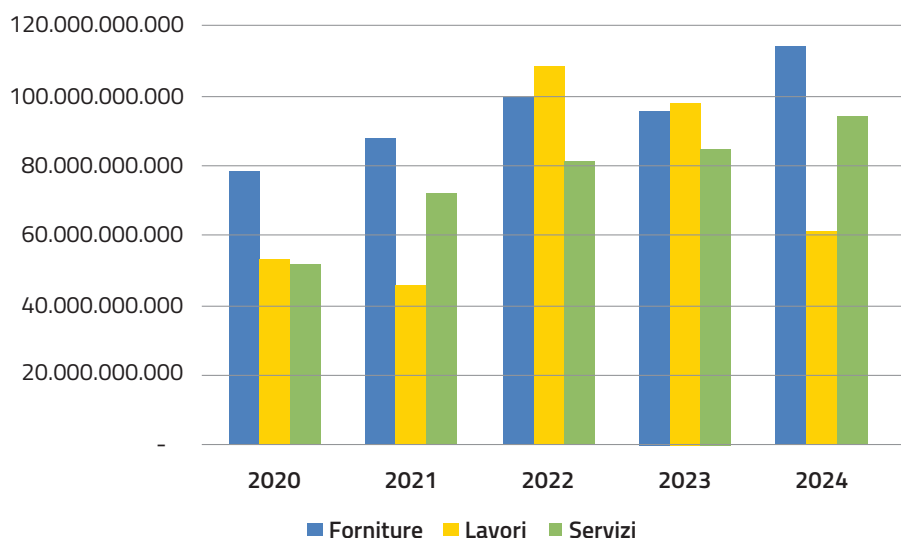
Il settore forniture (pari a circa 116,1 miliardi di euro) e il settore servizi (pari a circa 94,9 miliardi di euro), a livello di importo registrano un aumento rispettivamente del +18,9% e del +10,1% in confronto all'anno precedente, portando ciascun settore, per la propria tipologia, ai massimi storici riportati nella figura 5.5. Il settore delle forniture è sostanzialmente stabile a livello di numerosità (con una leggera flessione pari al -3,6%): l'incremento del valore complessivo è quindi attribuibile ad un importo medio più elevato degli appalti, come si evince dalla tabella 5.4. L'incremento dei servizi, invece, è dipeso in parte dall'aumento del numero di procedure e dall'emergere di appalti significativi a livello di importo nel 2024. Si segnalano al riguardo quattro procedure nell'ambito della tipologia dei servizi con importi davvero rilevanti, in *primis* un contratto di appalto di Trenitalia S.p.A. di ben 6,8 miliardi di euro, relativo a una procedura negoziata senza previa pubblicazione di gara per la manutenzione della flotta ETR1000, che coprirà ulteriori 10 anni per i treni ETR1000 acquisiti nel 2009 e ulteriori 25 anni per quelli acquisiti nel 2023. A seguire, si evidenziano tre importanti appalti, anch'essi di durata pluriennale, realizzati tramite procedura aperta nel settore enti locali (Province e Regioni) rispettivamente di circa 1,6 miliardi di euro, 1,076 miliardi di euro e 1,075 miliardi di euro, relativi a servizi per il trasporto pubblico locale ferroviario per la Provincia Autonoma di Bolzano, alla conduzione e gestione del termovalorizzatore di Acerra, e alla concessione del servizio idrico della Provincia di Imperia. Questi appalti hanno contribuito ad un significativo aumento nella tipologia, portando, come evidenziato dalla serie storica nella figura 5.5, al valore più alto mai registrato per tale categoria di contratto.

Tabella 5.4 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto (anni 2023-2024)

Tipologia di contratto	Totale CIG			Importo complessivo		
	2023	2024	Δ	2023 (valore in euro)	2024 (valore in euro)	Δ
Forniture	93.114	89.779	-3,6%	97.725.251.436	116.161.004.029	18,9%
Lavori	70.244	62.160	-11,5%	99.468.334.596	60.775.428.800	-38,9%
Servizi	104.045	115.218	10,7%	86.184.766.079	94.912.610.332	10,1%
Totale	267.403	267.157	-0,1%	283.378.352.111	271.849.043.161	-4,1%

Fonte ANAC

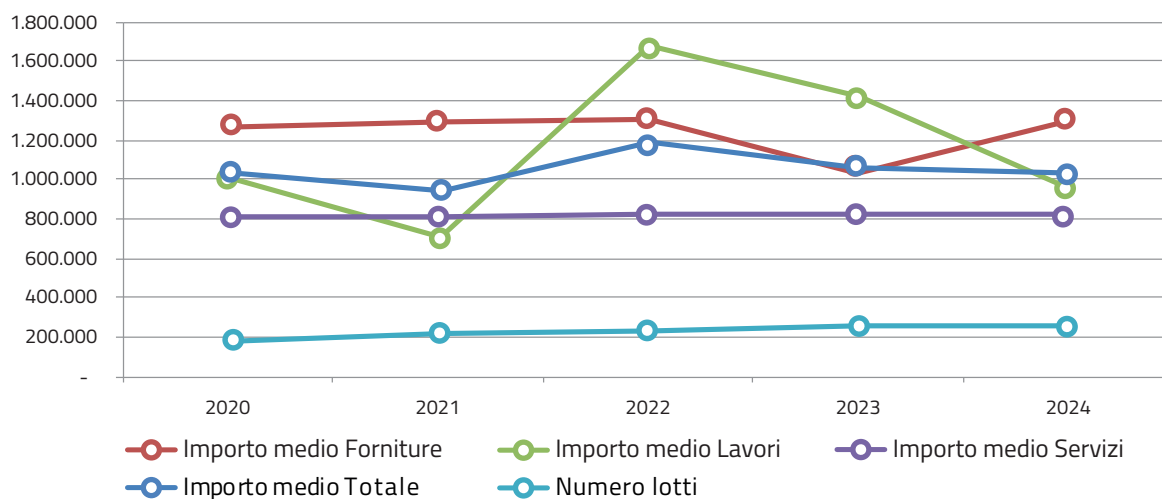
Figura 5.5 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo uguale o superiore a 40.000 euro) per tipologia di contratto (anni 2020-2024)



Fonte ANAC

La figura 5.6 evidenzia che, nel quinquennio 2020-2024, l'importo medio dei lotti per tipologia di contratto per il settore dei servizi rimane più o meno stabile. Rispetto all'anno 2023, nel 2024 diminuisce l'importo medio dei lavori (-31,0%), mentre aumenta quello delle forniture (+23,3%). Il numero di lotti nel 2024, invece, resta stabile rispetto al precedente anno (-0,1%).

Figura 5.6 | Dinamica del numero e dell'importo medio dei lotti per tipologia di contratto (procedure di importo uguale o superiore a 40.000 euro) settori ordinario e speciale (anni 2020-2024)



Fonte ANAC

Nella successiva tabella 5.7 si evidenziano, inoltre, le prime cinque categorie prevalenti generali (OG) e le prime 5 categorie prevalenti speciali (OS) che, in termini di numerosità, hanno avuto un maggiore impatto nell'anno 2024.

Dall'analisi comparativa con i dati del 2023 emerge che, a eccezione della categoria OG8, che registra un aumento del +14,8%, tutte le altre categorie generali mostrano una diminuzione degli importi, con particolare riferimento alla categoria OG1 che subisce un calo del -53,8%. Tale fenomeno è chiaramente riconducibile alla significativa diminuzione dei lavori rispetto all'anno precedente, a causa delle indicate ragioni.

Analizzando le categorie speciali (OS), la categoria OS28 ha registrato il maggiore incremento percentuale in termini di volumi di spesa rispetto al 2023, con un aumento del +32,6%, mentre la categoria OS24 ha mostrato la più significativa flessione, con una riduzione del -40,2%.

Tabella 5.7 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per le prime cinque categorie generali e per le prime cinque categorie speciali in ordine di numerosità (anni 2023-2024)*

Categoria d'opera 2023		Totale CIG			Importo complessivo (in euro)		
		2023	2024	Δ	2023	2024	Δ
Generali	OG 1 - Edifici civili e industriali	19.817	16.067	-18,9%	24.189.089.766	11.168.893.727	-53,8%
	OG 3 - Strade, autostrade, ponti, viadotti, ferrovie, metropolitane	15.035	14.113	-6,1%	16.563.919.538	8.709.468.625	-47,4%
	OG 2 - Restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela	3.981	3.342	-16,1%	4.469.124.462	2.612.407.658	-41,5%
	OG 6 - Acquedotti, gasdotti, oleodotti, opere di irrigazione e di evacuazione	3.098	3.120	0,7%	6.145.553.408	4.284.642.099	-30,3%
	OG 8 - Opere fluviali, di difesa, di sistemazione idraulica e di bonifica	2.322	2.897	24,8%	1.091.959.816	1.253.557.610	14,8%
	Totale generali	44.253	39.539	-10,7%	52.459.646.990	28.028.969.719	-46,6%
Speciali	OS 30 - Impianti interni elettrici, telefonici, radiotelefonici e televisivi	1.610	1.640	1,9%	636.233.568	610.859.057	-4,0%
	OS 28 - Impianti termici e di condizionamento	1.311	1.520	15,9%	320.526.596	425.009.893	32,6%
	OS 6 - Finiture di opere generali in materiali lignei, plastici, metallici e vetrosi	1.449	1.494	3,1%	433.550.716	360.197.075	-16,9%
	OS 24 - Verde e arredo urbano	1.501	1.357	-9,6%	613.833.755	367.211.508	-40,2%
	OS 21 - Opere strutturali speciali	1.004	1.180	17,5%	1.061.155.357	1.347.985.327	27,0%
	Totale speciali	6.875	7.191	4,6%	3.065.299.992	3.111.262.860	1,5%

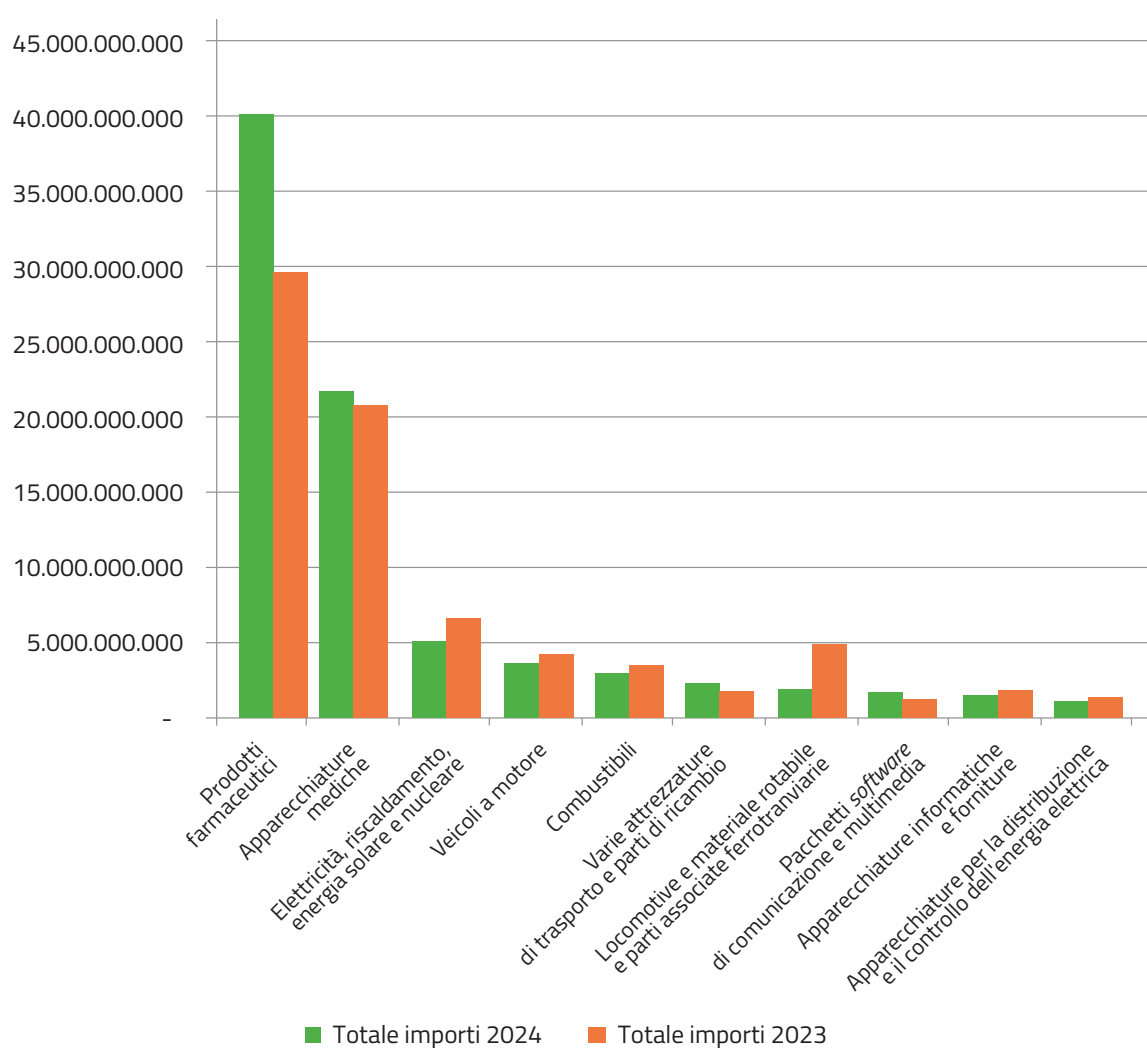
* L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle stazioni appaltanti che utilizzano un proprio sistema di qualificazione

Fonte ANAC

Nella figura 5.8 viene fornito un dettaglio delle prime dieci tipologie di forniture (identificate in base al *common procurement vocabulary* - CPV)⁵ che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2024. Tali valori sono stati messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dal grafico si evince che le tipologie di forniture maggiormente acquistate nel 2024 sono quelle relative ai prodotti farmaceutici che aumentano rispetto al precedente anno del +37,2% e quelle relative alle apparecchiature mediche che sostanzialmente rimangono invariate rispetto al 2023, facendo registrare una leggerissima crescita del +2,1%. Seguono, poi, la categoria relativa a elettricità, riscaldamento, energia solare e nucleare che diminuisce rispetto al precedente anno del -20,2%, e la categoria dei veicoli a motore che fa registrare una flessione del -8,7%.

Figura 5.8 | Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2024

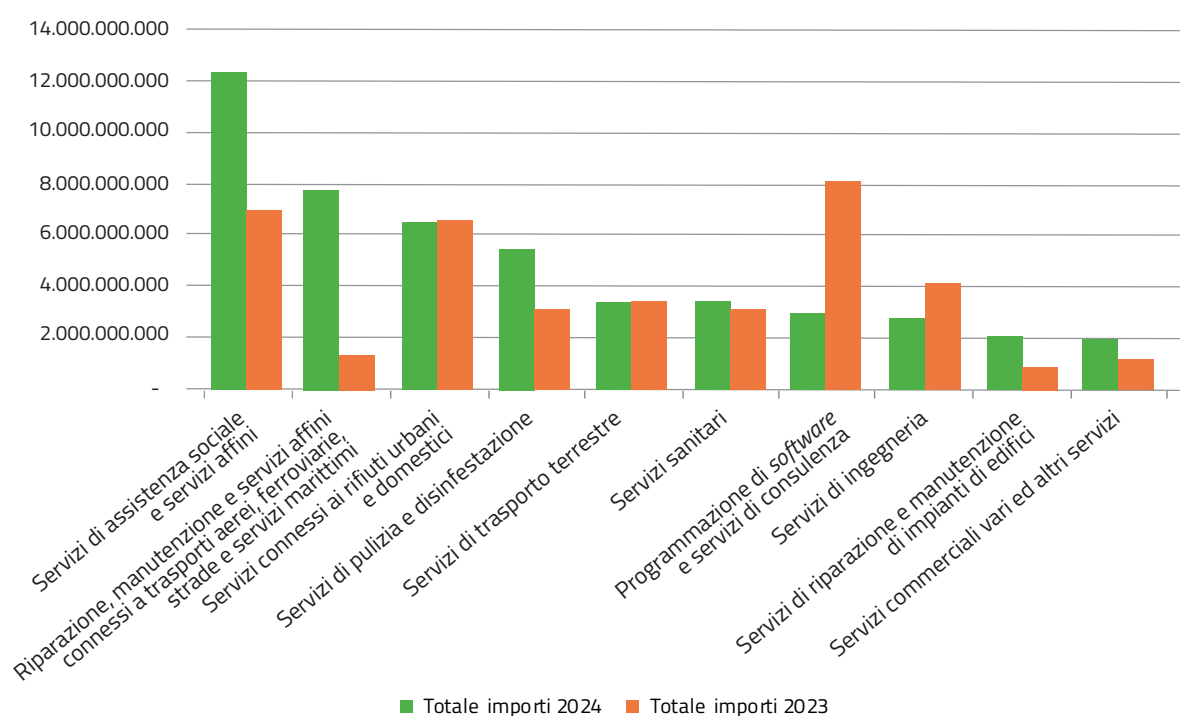


Fonte ANAC

⁵ 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.

Nella figura 5.9 viene fornito un dettaglio delle prime dieci tipologie di servizi (anch'esse identificate in base al CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nel 2024. Analogamente a quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con i relativi valori registrati nel precedente anno. Si evince, in particolare, che i servizi per cui si spende di più sono quelli relativi all'assistenza sociale, che rispetto al precedente anno aumentano del +72,8%. A seguire i servizi relativi a riparazione, manutenzione e servizi affini connessi a trasporti aerei, ferroviari, strade e servizi marittimi che per quest'anno fanno registrare un balzo in avanti considerevole (+367,7%) dipeso, sostanzialmente, dall'appalto avviato da Trenitalia S.p.A. di 6,8 miliardi di euro. In ordine di importo seguono i servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici che rimangono stabili rispetto al precedente anno (-0,4%) e i servizi di pulizia e disinfestazione terrestre che aumentano del 76,4%.

Figura 5.9 | Analisi comparata per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2024



Fonte ANAC

La tabella 5.10 evidenzia la distribuzione dei contratti per classi di importo.

Rispetto al 2023, la maggiore flessione a livello di importo si registra nella fascia di importo $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$ che diminuisce del -12,0%.

A seguire le fasce di importo $\geq \text{€ } 150.000 < \text{€ } 1.000.000$ e $\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$ che diminuiscono entrambe del -3,6%. La fascia $\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$ rimane invece sostanzialmente stabile (+0,5%).

A livello di numerosità, invece, la fascia di importo $\geq \text{€ } 25.000.000$ fa registrare il maggior aumento rispetto al precedente anno (+10%) mentre la fascia di importo $\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$ è quella che fa registrare la maggiore flessione (-11,1%) sempre rispetto al 2023.

Tabella 5.10 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per classi di importo e tipologia di settore (anni 2023-2024)

Fascia di importo	Totale CIG			Importo complessivo		
	2023	2024	Δ	2023 (valore in euro)	2024 (valore in euro)	Δ
$\geq \text{€ } 40.000 < \text{€ } 150.000$	173.745	178.197	2,6%	14.595.120.123	14.667.071.844	0,5%
$\geq \text{€ } 150.000 < \text{€ } 1.000.000$	66.498	64.149	-3,5%	26.243.542.113	25.302.954.014	-3,6%
$\geq \text{€ } 1.000.000 < \text{€ } 5.000.000$	19.910	17.708	-11,1%	43.057.046.524	37.869.797.576	-12,0%
$\geq \text{€ } 5.000.000 < \text{€ } 25.000.000$	5.742	5.444	-5,2%	58.807.383.876	56.674.103.759	-3,6%
$\geq \text{€ } 25.000.000$	1.508	1.659	10,0%	140.675.259.472	137.335.115.968	-2,4%
Totale	267.403	267.157	-0,1%	283.378.352.108	271.849.043.161	-4,1%

Fonte ANAC

5.3. LA MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE

Dall'analisi delle modalità di scelta del contraente, come evidenziato nella tabella 5.11, emerge che nel 2024 la procedura aperta ha coperto circa il 15,8% delle procedure totali. Tuttavia, la maggior parte delle stazioni appaltanti (il 77%) ha optato per la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (22,7%) o per l'affidamento diretto (54,3%). In termini di importi, la procedura aperta rimane la modalità più utilizzata per l'aggiudicazione dei contratti pubblici, con una quota del 49,8%, seguita dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (22,8%) e dalla procedura ristretta (17,1%).

Tabella 5.11 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anno 2024)

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio
	2024	Percentuale CIG	2024 (valore in euro)	Percentuale importo	2024 (valore in euro)
Procedura aperta	42.080	15,8	135.447.719.938	49,8	3.218.815
Procedura ristretta	13.625	5,1	46.444.548.049	17,1	3.408.774
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.449	2,0	11.160.598.717	4,1	2.048.192
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	60.758	22,7	61.859.811.730	22,8	1.018.134
Affidamento diretto	145.170	54,3	16.524.632.952	6,1	113.830
Altro	75	0,0	411.731.775	0,2	5.489.757
Totale	267.157	100,0	271.849.043.161	100,0	1.017.563

Fonte ANAC

I dati riportati nella tabella 5.12 evidenziano che, rispetto all'anno 2023, si è verificato un aumento delle procedure ristrette (+35,1%) e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando (+15,1%) in termini di importo. Al contrario, le procedure negoziate con previa pubblicazione del bando e le procedure aperte hanno registrato una diminuzione rispettivamente del -29,7% e del -15,1%. A livello di numerosità, invece, si osserva un aumento importante delle procedure negoziate con previa pubblicazione del bando (+154,6%), sebbene abbiano subito un calo in termini di importo dovuto al fatto che nel 2023 gli appalti in settori speciali avevano importi nettamente superiori rispetto al 2024. Le procedure ristrette aumentano del +40,6%, mentre le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e le procedure aperte fanno registrare una flessione rispettivamente del 20,2% e del 9,3%. Tuttavia, come appena visto, per le procedure negoziate tale decrescita non incide a livello di importo, mentre per le procedure aperte il decremento ha un impatto significativo.

Tabella 5.12 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anni 2023-2024)

Modalità di scelta del contraente	Totale CIG			Importo complessivo		
	2023	2024	Δ	2023 (valore in euro)	2024 (valore in euro)	Δ
Procedura aperta	46.400	42.080	-9,3%	159.628.509.795	135.447.719.938	-15,1%
Procedura ristretta	9.694	13.625	40,6%	34.369.944.275	46.444.548.049	35,1%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.140	5.449	154,6%	15.865.721.407	11.160.598.717	-29,7%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	76.137	60.758	-20,2%	53.739.272.996	61.859.811.730	15,1%
Affidamento diretto	132.817	145.170	9,3%	18.522.464.807	16.524.632.952	-10,8%
Altro	215	75	-65,1%	1.252.438.830	411.731.775	-67,1%
Totale	267.403	267.157	-0,1%	283.378.352.110	271.849.043.161	-4,1%

Fonte ANAC

La tabella 5.13 rappresenta un'analisi di dettaglio rispetto all'anno precedente 2023, per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

Tabella 5.13 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente e tipo di contratto (anni 2023-2024)

Tipologia	Modalità di scelta del contraente	Totale CIG			Importo complessivo		
		2023	2024	Δ	2023 (valore in euro)	2024 (valore in euro)	Δ
Forniture	Procedura aperta	24.122	22.003	-8,8%	50.999.356.164	54.137.297.014	6,2%
	Procedura ristretta	7.529	10.941	45,3%	21.860.213.969	29.158.452.404	33,4%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	789	1.472	86,6%	4.644.868.998	2.206.663.090	-52,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	23.428	18.552	-20,8%	14.811.776.727	26.332.469.958	77,8%
	Affidamento diretto	37.188	36.795	-1,1%	5.275.648.352	4.171.251.912	-20,9%
	Altro	58	16	-72,4%	133.387.225	154.869.652	16,1%
	Totale Forniture	93.114	89.779	-3,6%	97.725.251.435	116.161.004.030	18,9%
Lavori	Procedura aperta	6.847	4.855	-29,1%	48.877.060.774	20.359.781.330	-58,3%
	Procedura ristretta	817	793	-2,9%	10.235.227.251	13.888.564.519	35,7%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	450	2.066	359,1%	6.878.689.602	5.761.672.601	-16,2%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	29.567	21.879	-26,0%	29.157.234.988	16.607.590.572	-43,0%
	Affidamento diretto	32.513	32.553	0,1%	3.613.390.137	3.956.826.401	9,5%
	Altro	50	14	-72,0%	706.731.843	200.993.377	-71,6%
	Totale Lavori	70.244	62.160	-11,5%	99.468.334.595	60.775.428.800	-38,9%
Servizi	Procedura aperta	15.431	15.222	-1,4%	59.752.092.857	60.950.641.595	2,0%
	Procedura ristretta	1.348	1.891	40,3%	2.274.503.055	3.397.531.125	49,4%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	901	1.911	112,1%	4.342.162.807	3.192.263.026	-26,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	23.142	20.327	-12,2%	9.770.261.281	18.919.751.200	93,6%
	Affidamento diretto	63.116	75.822	20,1%	9.633.426.317	8.396.554.639	-12,8%
	Altro	107	45	-57,9%	412.319.762	55.868.746	-86,5%
	Totale Servizi	104.045	115.218	10,7%	86.184.766.079	94.912.610.331	10,1%
Totale		267.403	267.157	-0,1%	283.378.352.109	271.849.043.161	-4,1%

Fonte ANAC

5.3.1. Focus sugli affidamenti in somma urgenza e protezione civile

5.3.1.1. Considerazioni generali

Nell'ambito del mercato dei contratti pubblici, con particolare riferimento agli affidamenti diretti, il presente *focus* vuole evidenziare il segmento costituito dai contratti pubblicati nel corso del 2024, in caso di particolari procedure, definite dall'articolo 140 del Codice come *"di somma urgenza e di protezione civile"*.

Ai sensi del comma 1 del citato articolo, le circostanze di somma urgenza si verificano in quelle situazioni che non consentono alcun indugio, al verificarsi di eventi di danno o di pericolo imprevisi o imprevedibili idonei a determinare un concreto pregiudizio alla pubblica e privata incolumità, ovvero nella ragionevole previsione dell'imminente verificarsi degli stessi. In tali casi, l'amministrazione è autorizzata a disporre l'immediata esecuzione dei lavori entro il limite di 500.000 euro o di quanto indispensabile per rimuovere lo stato di pregiudizio all'incolumità pubblica e privata.

In tale ambito, il comma 6, dell'articolo 140 del d.lgs. n. 36/2023⁶ parifica il verificarsi di alcune specifiche situazioni disciplinate dall'articolo 7 del Codice della protezione civile⁷ alle situazioni di somma urgenza, autorizzando l'utilizzo delle stesse procedure derogatorie di affidamento previste per queste ultime.

5.3.1.2. Analisi dei dati

Come specificato nella premessa del presente capitolo, l'analisi è stata effettuata sulla base dei dati disponibili all'interno della BDNC, riferiti agli affidamenti diretti con importo pari o superiore a 40.000 euro. Non sono stati considerati tutti quegli affidamenti in cui è stata rilevata una data di aggiudicazione antecedente al 1° gennaio 2024.

Tabella 5.14 | Procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto, divise per numerosità di CIG e importi (anno 2024)

Tipologia di contratto	Totale CIG		Importo complessivo		Importo medio (valore in euro)
	2024	Percentuale CIG	2024 (valore in euro)	Percentuale importo	
Forniture	75	3,69	10.309.412	2,99	137.459
Lavori	1.681	82,65	303.166.615	87,96	180.349
Servizi	278	13,67	31.197.584	9,05	112.222
Totale	2.034	100,00	344.673.611	100,00	169.456

Fonte ANAC

⁶ Articolo 140, comma 6, d.lgs. n. 36/2023: *"Costituisce circostanza di somma urgenza, ai fini del presente articolo, anche il verificarsi degli eventi di cui all'articolo 7 del codice della protezione civile, di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018, ovvero la ragionevole previsione dell'imminente verificarsi degli stessi, che richiede l'adozione di misure indilazionabili, nei limiti dello stretto necessario. La circostanza di somma urgenza, in tali casi, è ritenuta persistente finché non risultino eliminate le situazioni dannose o pericolose per la pubblica o privata incolumità derivanti dall'evento, e comunque per un termine non superiore a quindici giorni dall'insorgere dell'evento, oppure entro il termine stabilito dalla eventuale declaratoria dello stato di emergenza di cui all'articolo 24 del codice di cui al decreto legislativo n. 1 del 2018; in tali circostanze ed entro i medesimi limiti temporali le stazioni appaltanti possono affidare appalti pubblici di lavori, servizi e forniture con le procedure previste dal presente articolo"*.

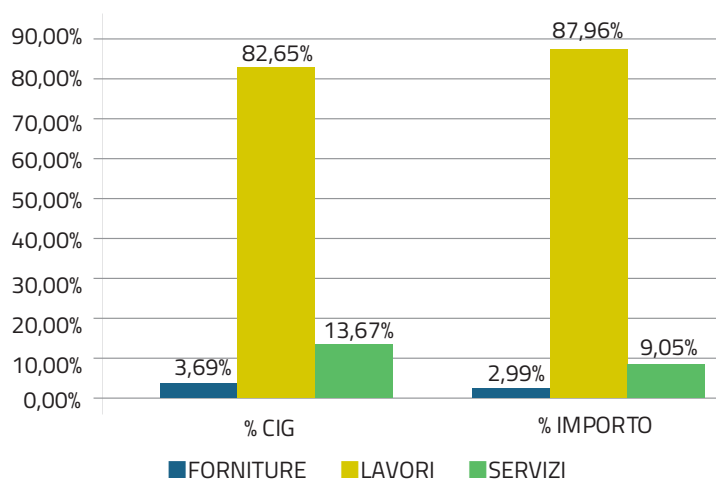
⁷ L'articolo 7, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, recante *"Codice della Protezione civile"*, individua gli eventi emergenziali di protezione civile, i quali si distinguono in:

a) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria;
b) emergenze connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che per loro natura o estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni, e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo, disciplinati dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano nell'esercizio della rispettiva potestà legislativa;
c) emergenze di rilievo nazionale connesse con eventi calamitosi di origine naturale o derivanti dall'attività dell'uomo che in ragione della loro intensità o estensione debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiate con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo ai sensi dell'articolo 24".

L'analisi ha evidenziato n. 2.034 affidamenti per cui è stato richiesto un CIG per somma urgenza e protezione civile, per un valore complessivo di 344.673.611 euro. Dal punto di vista della tipologia di contratto si rileva una evidente disomogeneità nella ripartizione di questi contratti tra:

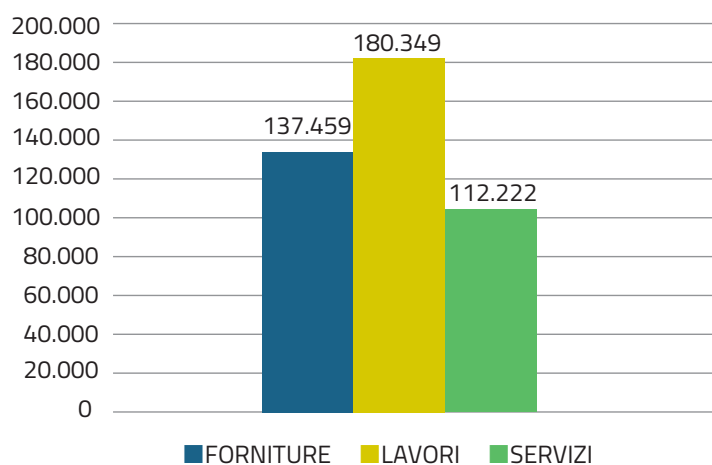
- lavori: rappresentano la quota maggiore sia in termini di numero di contratti (82,65%), sia in termini di valore economico complessivo (87,96%). Il valore medio di un contratto per lavori è di 180.349 euro, il più alto tra le categorie.
- servizi: costituiscono il 13,67% dei contratti e il 9,05% del valore totale. Il valore medio di un contratto è 112.222 euro, più basso rispetto ai lavori ma più alto rispetto alle forniture.
- forniture: rappresentano solo il 3,69% dei contratti e il 2,99% del valore totale. Il valore medio di un contratto di fornitura è 137.459 euro, quindi superiore ai servizi ma inferiore ai lavori.

Figura 5.15 | Ripartizione percentuale numero dei CIG e importi delle procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto



Fonte ANAC

Figura 5.16 | Importi medi delle procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto (anno 2024)



Fonte ANAC

L'analisi della distribuzione territoriale, a livello provinciale, dei contratti per affidamenti in somma urgenza e protezione civile permette di evidenziare i territori nell'ambito dei quali, questo strumento contrattuale sembra essere più diffuso.

Nella tabella 5.17 e nella figura 5.18 sono rappresentate le prime dieci Province per numero di CIG richiesti che rappresentano il 41,40% del totale italiano.

Come rappresentato nel paragrafo 5.3.1.1, tali tipologie di affidamenti sono utilizzate per fronteggiare situazioni di emergenza che colpiscono il territorio e la popolazione, per cui è verosimile ipotizzare il maggiore ricorso a tale strumento in quei territori che, nel corso del 2024, hanno subito eventi idrogeologici importanti. Ipotesi che sembra confermata dai dati riportati nella tabella sottostante, in cui sono presenti Province quali Aosta, Bologna, Savona, Forlì-Cesena che, nel corso dell'anno oggetto di analisi, hanno sopportato eventi naturali rilevanti. Ad esempio, nel primo caso, la banca dati contenente il catasto regionale dei dissesti informatizzato ha censito n. 413 dissesti⁸.

Tabella 5.17 | Prime dieci Province per numerosità di CIG richiesti delle procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile, di importo uguale o superiore a 40.000 euro (anno 2024)

Provincia	CIG	Percentuale CIG
Aosta	143	7,03
Trento	125	6,15
Bologna	113	5,56
Savona	91	4,47
Brescia	73	3,59
Napoli	72	3,54
Forlì-Cesena	64	3,15
Ancona	59	2,90
Ravenna	55	2,70
Bolzano	47	2,31
Totale 10 Province	842	41,40
Altre Province	1.192	58,60
Totale Province	2.034	100,00

Fonte ANAC

⁸ La banca dati contenente il catasto regionale dei dissesti informatizzato è consultabile dal sito <https://catastodissesti.partout.it/> ed è curata dal Centro funzionale regionale del Dipartimento Protezione civile e Vigili del fuoco della Regione Autonoma Valle d'Aosta.

Figura 5.18 | Prime dieci Province per numerosità di affidamenti in somma urgenza e protezione civile

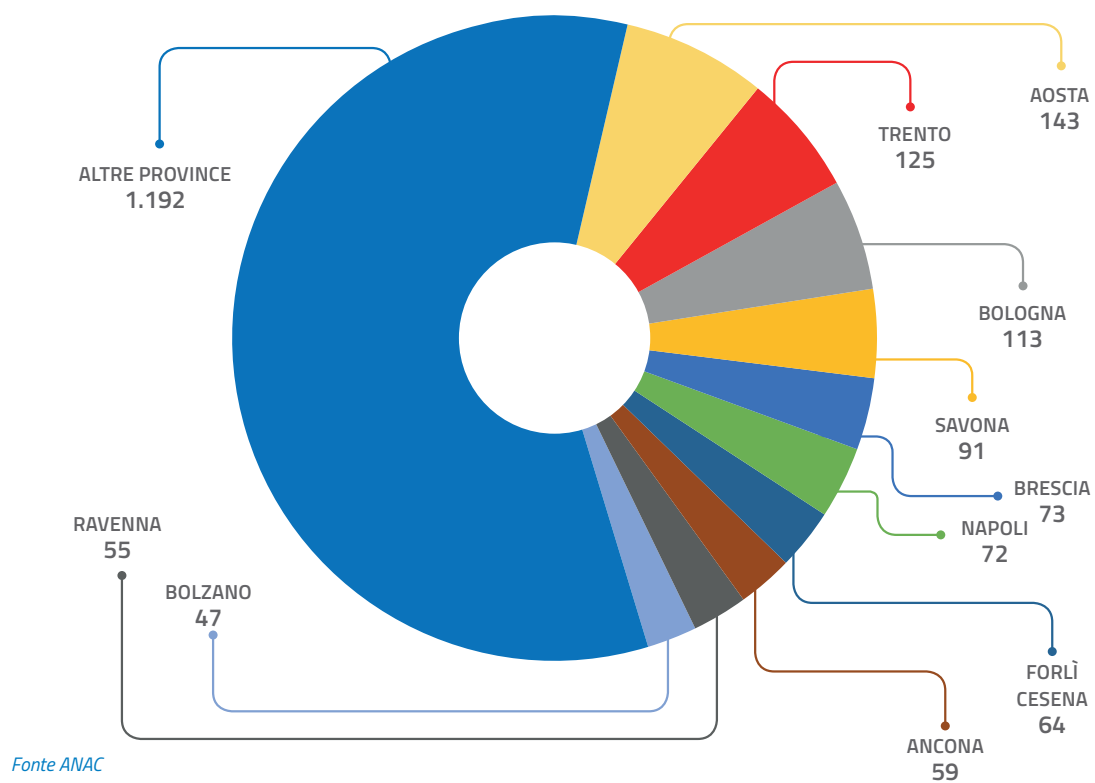
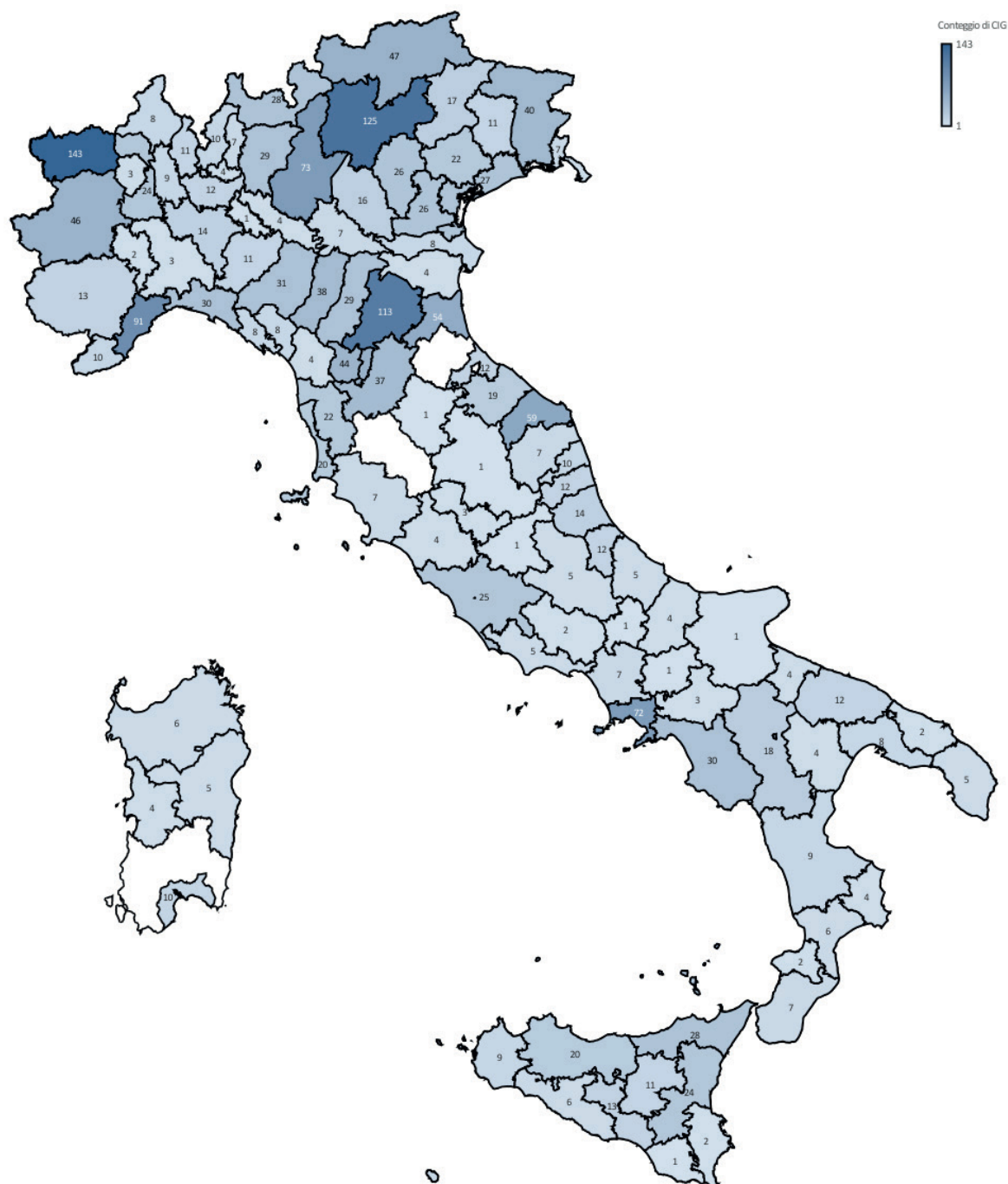


Figura 5.19 | Distribuzione provinciale del numero CIG in somma urgenza e protezione civile di importo uguale o superiore a 40.000 euro



Fonte ANAC

Nella sottostante tabella 5.20 sono riportate le prime dieci Province italiane per importo complessivo di spesa sostenuta per questa particolare tipologia di affidamenti. In questo caso il conglomerato territoriale rappresenta il 50,23% della spesa italiana. A titolo puramente descrittivo questo dato è leggermente superiore rispetto a quello inerente alla numerosità dei CIG.

L'esame dei dati dei contratti di affidamento per somma urgenza e protezione civile, dal punto di vista del valore economico degli stessi, permette di confrontare se e come la numerosità sia correlata alla spesa complessiva sostenuta dalle pubbliche amministrazioni territoriali.

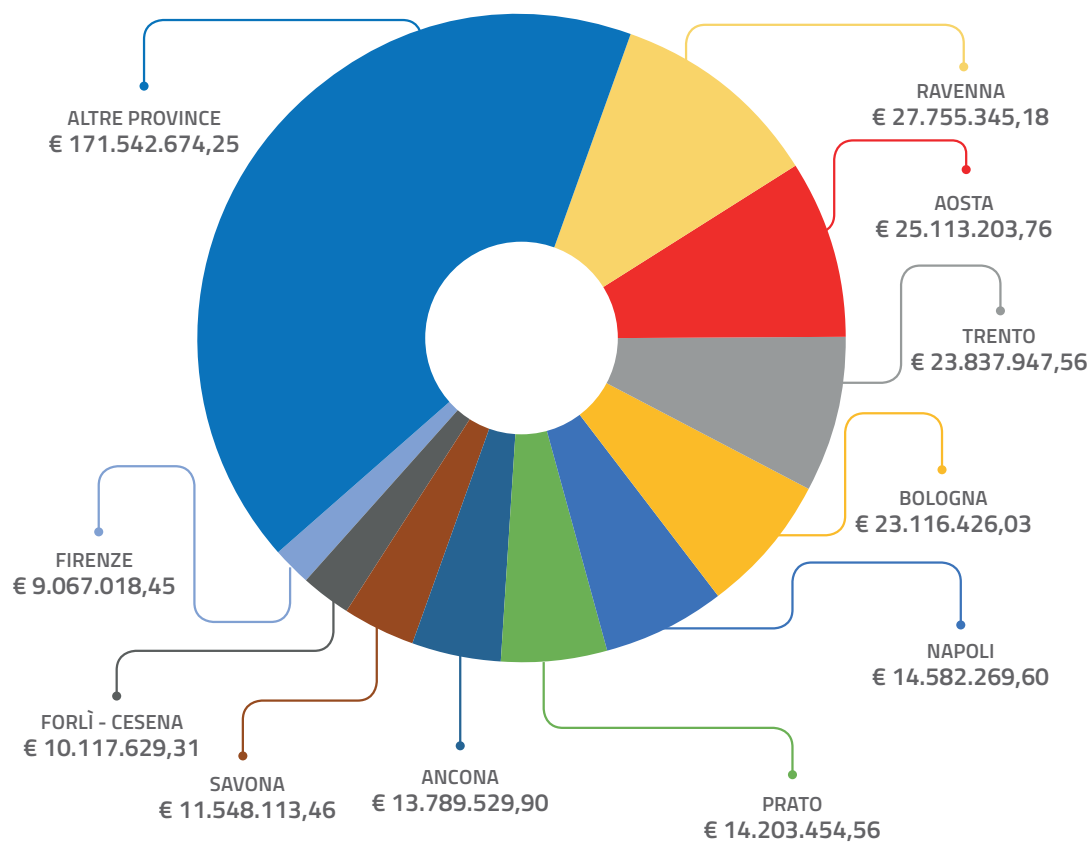
Seppur senza l'effettuazione di *test* statistici idonei a confermare o meno l'assunzione sopra riportata, l'osservazione dei dati sembra confermare tale ipotesi. Difatti otto delle dieci Province con maggiore numerosità di affidamenti richiesti sono presenti anche tra le Province che hanno sostenuto una spesa maggiore nel periodo oggetto di osservazione.

Tabella 5.20 | Prime dieci Province per importo complessivo dei CIG richiesti per procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile, di importo uguale o superiore a 40.000 euro (anno 2024)

Provincia	Importo lotto	Percentuale
Ravenna	27.755.345	8,05
Aosta	25.113.204	7,29
Trento	23.837.948	6,92
Bologna	23.116.426	6,71
Napoli	14.582.270	4,23
Prato	14.203.455	4,12
Ancona	13.789.530	4,00
Savona	11.548.113	3,35
Forlì-Cesena	10.117.629	2,94
Firenze	9.067.018	2,63
Totale 10 Province	173.130.938	50,23
Altre Province	171.542.674	49,77
Totale Province	344.673.612	100,00

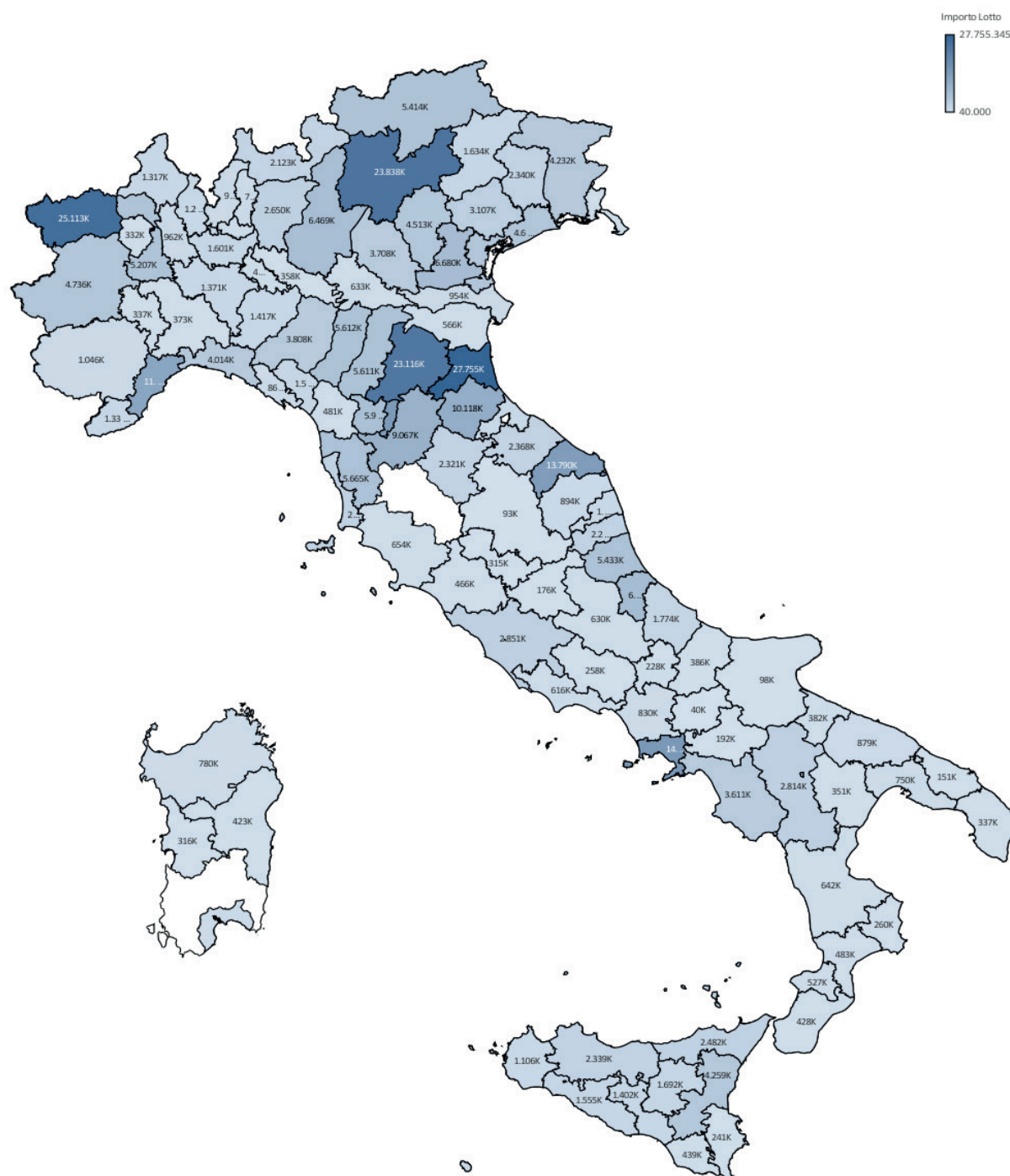
Fonte ANAC

Figura 5.21 | Prime dieci Province per importo complessivo degli affidamenti in somma urgenza e protezione civile



Fonte ANAC

Figura 5.22 Distribuzione provinciale degli affidamenti in somma urgenza e protezione civile importo uguale o superiore a 40.000 euro, per importo complessivo



Fonte ANAC

L'attenzione dell'ultima analisi prescinde dalla dimensione territoriale (nel nostro caso provinciale) per porre attenzione sulle stazioni appaltanti che in alcuni casi hanno una dimensione sovra-provinciale.

Nella tabella 5.23 sono riportati i dati delle prime dieci stazioni appaltanti – rispetto al totale delle stazioni appaltanti italiane – per valore economico complessivo con relativa numerosità di affidamenti nel corso del 2024.

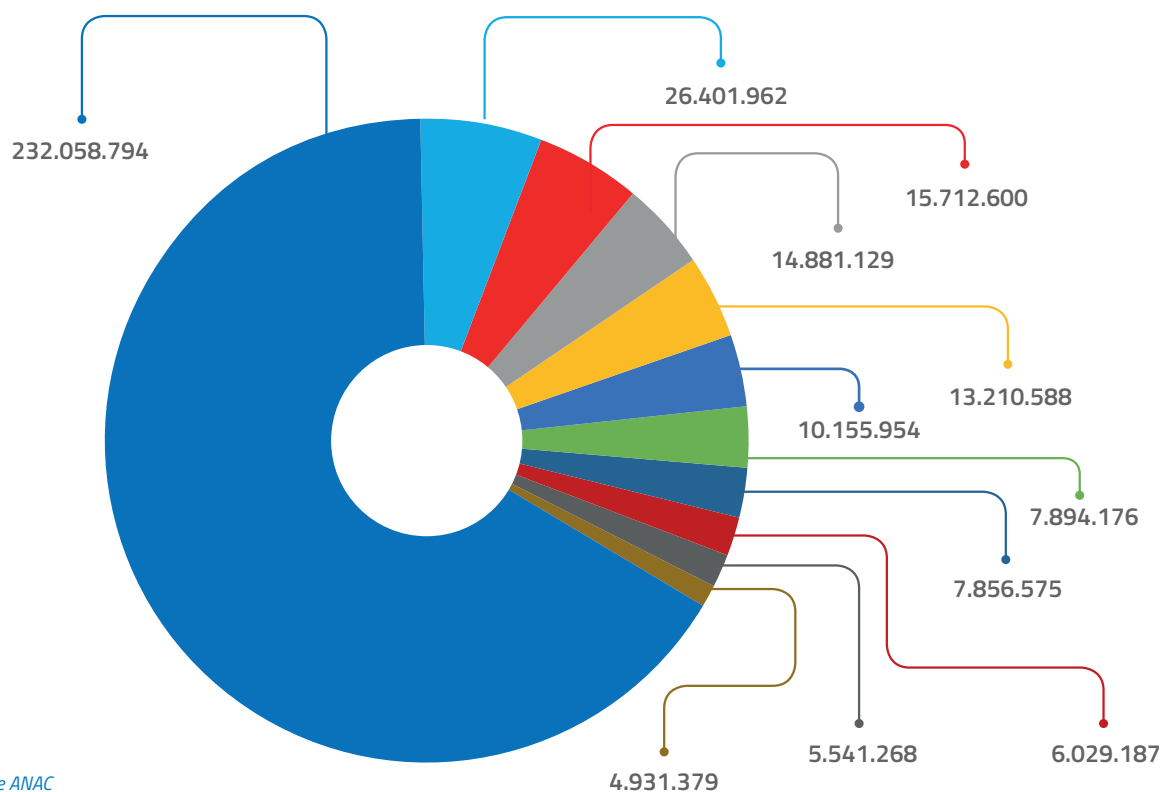
In questo caso esse rappresentano il 32,67% della spesa totale delle stazioni appaltanti italiane e il 18,44% per numerosità di appalti affidati, con un importo medio delle procedure affidate dalle prime dieci stazioni appaltanti di 300.306 euro.

Tabella 5.23 | Prime dieci stazioni appaltanti per valore totale, numerosità e importo medio su totale generale delle procedure di affidamento in somma urgenza e protezione civile, di importo uguale o superiore a 40.000 euro (anno 2024)

	Valore totale	Percentuale	Numero CIG	Percentuale CIG	Importo medio
1	26.401.962	7,66	51	2,51	517.686
2	15.712.600	4,56	52	2,56	302.165
3	14.881.129	4,32	59	2,90	252.223
4	13.210.588	3,83	72	3,54	183.480
5	10.155.953	2,95	35	1,72	290.170
6	7.894.176	2,29	45	2,21	175.426
7	7.856.574	2,28	13	0,64	604.352
8	6.029.186	1,75	25	1,23	241.167
9	5.541.268	1,61	13	0,64	426.251
10	4.931.378	1,43	10	0,49	493.138
Totale prime 10 stazioni appaltanti	112.614.818	32,67	375	18,44	300.306
Altre stazioni appaltanti	232.058.794	67,33	1.659	81,56	139.879
Totale	344.673.612	100,00	2.034	100,00	169.456

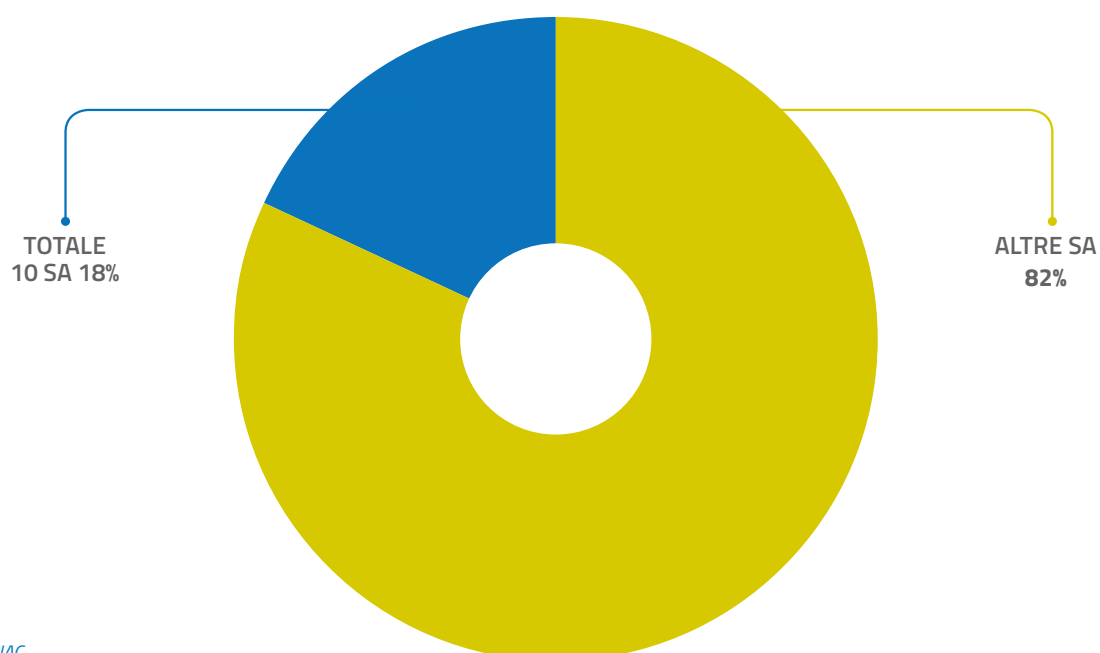
Fonte ANAC

Figura 5.24 | Prime dieci stazioni appaltanti per valore totale degli affidamenti in somma urgenza e protezione civile



Fonte ANAC

Figura 5.25 | Numerosità percentuale CIG richiesti dalle prime dieci stazioni appaltanti per valore complessivo degli affidamenti in somma urgenza e protezione civile



Fonte ANAC

5.4. LE TIPOLOGIE DI STAZIONI APPALTANTI

La tabella 5.26 focalizza l'attenzione, esclusivamente per l'anno 2024, sulle procedure di affidamento (numerosità, importi complessivi e percentuali) suddivise per macro-tipologia di stazione appaltante.

Si precisa che la classificazione proposta è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle stazioni appaltanti presenti nella BDNCP che risultano aver perfezionato/pubblicato un CIG dal 2008 ad oggi e va considerata esclusivamente ai fini statistici e non come classificazione ufficiale (economica, giuridica, etc.).

In particolare, si evidenzia che il valore della domanda, che ammonta complessivamente a circa 271,8 miliardi di euro, è associato per il:

- 27,3% al settore relativo ai servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc.;
- 26,4% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanitario); il 6,0% del valore complessivo della domanda è afferente a Consip S.p.A.;
- 15,9% alla tipologia settore della sanità;
- 14,3% alla tipologia settore degli enti locali (di cui 10,3% alle Città metropolitane, Comuni e Comunità montane).

A livello di numerosità, anche quest'anno come negli anni passati, pesano maggiormente le procedure associate alla tipologia enti locali (34,2%), seguite dalla tipologia settore sanitario (19,7%) e dalla tipologia settore dei servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc. (14,8%).

Il dettaglio, per macro-tipologia di stazione appaltante, è riportato nella tabella seguente.

Tabella 5.26 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante (anno 2024)

Tipologia stazione appaltante	Totale CIG	Percentuale CIG	Importo complessivo (in euro)	Percentuale importo
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	15.315	5,7	71.863.881.290	26,4
Settore edilizia residenziale/immobiliare	2.112	0,8	881.319.412	0,3
Settore enti locali e altro	91.319	34,2	38.850.389.050	14,3
Settore istruzione e formazione professionale	15.486	5,8	4.504.345.415	1,6
Settore organi centrali	21.934	8,2	23.326.903.129	8,5
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	1.038	0,4	704.580.122	0,3
Settore regolazione del mercato	3.943	1,5	1.767.095.608	0,7
Settore sanità	52.553	19,7	43.125.978.358	15,9
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	3.768	1,4	1.810.803.172	0,7
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	7.073	2,6	2.351.329.524	0,9
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	39.606	14,8	74.201.435.888	27,3
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	352	0,1	162.188.807	0,1
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	3.902	1,5	1.694.430.558	0,6
Non classificato	8.756	3,3	6.604.362.828	2,4
Totale	267.157	100,0	271.849.043.161	100,0

Le tabelle 5.27 e 5.28 danno evidenza delle distribuzioni percentuali, per tipo di modalità di scelta del contraente in termini di numerosità e di importi, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante. Dalla tabella 5.27 si evince che la tipologia settore delle centrali di committenza è quella con il maggior numero di procedure aperte e ristrette (65,6% degli affidamenti), seguita dalla tipologia settore della sanità (36,4% degli affidamenti) e dalla tipologia settore servizi di interesse generale quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc. (17,5% degli affidamenti). Mentre dalla tabella 5.28 si evince che la tipologia di stazione appaltante che a livello di importi affida maggiormente con procedure aperte e ristrette è quella del settore delle centrali di committenza (82,8%), seguita dalla tipologia settore servizi bancari, finanziari e assicurativi e dalla tipologia settore sanità con, rispettivamente, il 76,5% e il 75,7% della spesa complessiva di ciascun settore.

Tabella 5.27 | Distribuzione percentuale del numero delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante e alla modalità di scelta del contraente (anno 2024)

Tipologia stazione appaltante	Numero CIG	Percentuale procedure aperte e ristrette	Percentuale procedure negoziate con/senza bando	Percentuale affidamenti diretti	Percentuale altro
		21,0% su totale tipologia	24,9% su totale tipologia	54,1% su totale tipologia	0,0% su totale tipologia
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	15.315	65,6	17,1	17,3	0,0
Settore edilizia residenziale/immobiliare	2.112	13,3	29,2	57,6	0,0
Settore enti locali e altro	91.319	12,4	20,8	66,7	0,0
Settore istruzione e formazione professionale	15.486	8,6	12,9	78,4	0,1
Settore organi centrali	21.934	13,0	32,5	54,5	0,0
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	1.038	13,5	23,2	63,3	0,0
Settore regolazione del mercato	3.943	8,6	17,2	74,2	0,1
Settore sanità	52.553	36,4	28,0	35,5	0,0
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	3.768	13,6	21,6	64,7	0,1
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	7.073	9,5	16,8	73,6	0,1
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	39.606	17,5	36,2	46,2	0,0
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	352	15,3	22,7	61,9	0,0
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	3.902	14,3	22,4	63,3	0,0
Non classificato	8.756	17,4	20,8	61,7	0,0
Totale	267.157				

Fonte ANAC

Tabella 5.28 | Distribuzione percentuale dell'importo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante e alla modalità di scelta del contraente (anno 2024)

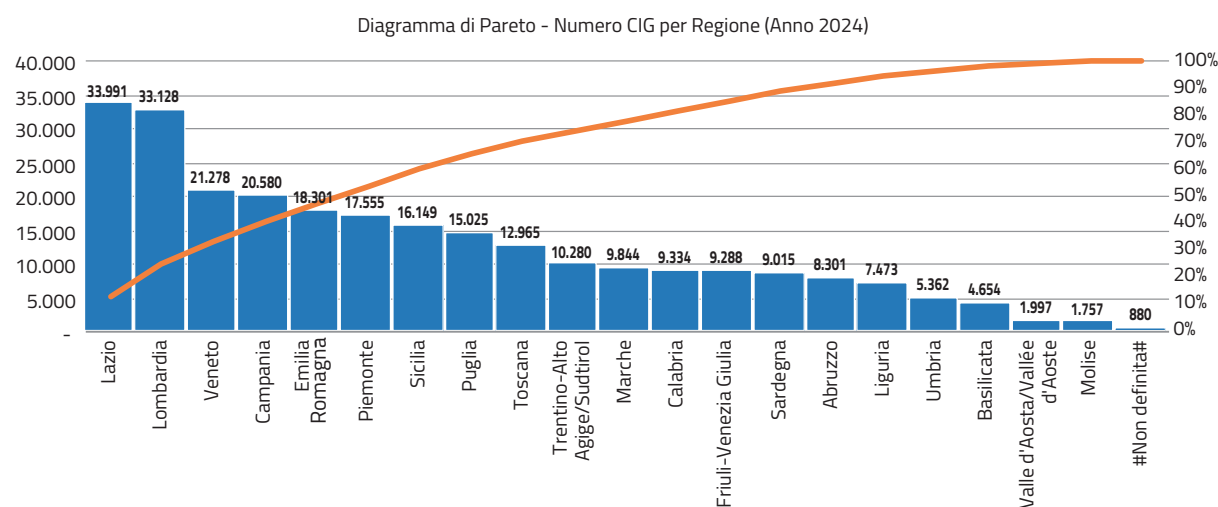
Tipologia stazione appaltante	Valore importo	Percentuale procedure aperte e ristrette	Percentuale procedure negoziate con/senza bando	Percentuale affidamenti diretti	Percentuale altro
		67,1% su totale tipologia	26,3% su totale tipologia	6,0% su totale tipologia	0,6% su totale tipologia
Centrale di committenza (escluso settore sanità)	71.863.881.290	82,8	16,8	0,4	0,0
Settore edilizia residenziale/immobiliare	881.319.412	48,1	38,9	13,0	0,0
Settore enti locali e altro	38.850.389.050	58,1	22,2	16,8	2,8
Settore istruzione e formazione professionale	4.504.345.415	50,8	20,7	28,2	0,2
Settore organi centrali	23.326.903.129	68,3	24,7	7,0	0,0
Settore previdenza, assistenza e ordini professionali	704.580.122	68,1	19,4	12,5	0,0
Settore regolazione del mercato	1.767.095.608	65,4	19,4	15,2	0,0
Settore sanità	43.125.978.358	75,7	19,0	5,2	0,0
Settore scientifico, ricerca, sviluppo e aggiornamento educativo	1.810.803.172	43,8	42,5	12,7	1,1
Settore servizi assistenziali, ricreativi, culturali	2.351.329.524	55,9	21,2	22,4	0,6
Settore servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	74.201.435.888	53,6	42,6	3,3	0,4
Settore servizi finanziari, bancari e assicurativi	162.188.807	76,5	11,4	12,1	0,0
Settore tutela ambientale/sviluppo anche industriale del territorio	1.694.430.558	58,6	27,5	13,3	0,6
Non classificato	6.604.362.828	42,0	48,4	9,5	0,0
Totale	271.849.043.161				

Fonte ANAC

5.5. L'ANALISI DELLA SPESA IN AMBITO REGIONALE

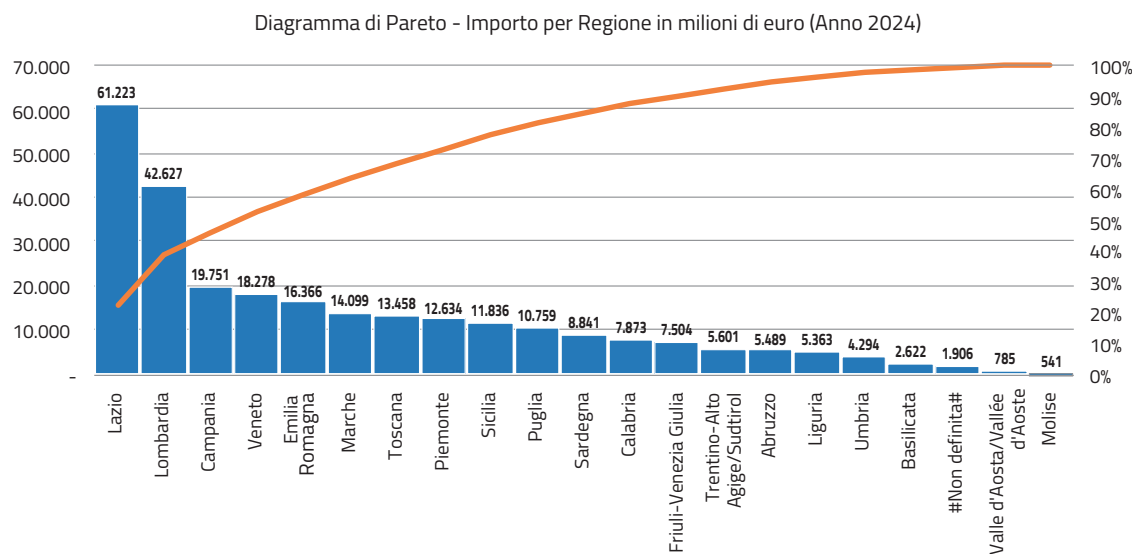
Le figure 5.29 e 5.30 e le tabelle 5.31, 5.32 e 5.33 che seguono rappresentano la spesa in ambito regionale per forniture, servizi e lavori rispetto alla spesa totale. L'ambito regionale è individuato sulla base del luogo di esecuzione del contratto, rilevato dai codici ISTAT e Nuts⁹ dichiarati in fase di acquisizione del codice CIG. Si precisa che la voce "Non definita" si riferisce ad appalti per i quali tramite codice ISTAT e Nuts non è stato possibile risalire alla localizzazione regionale dell'appalto.

Figura 5.29 | Numero di procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito regionale (anno 2024)



Fonte ANAC

Figura 5.30 | Valore complessivo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito regionale (anno 2024)



Fonte ANAC

⁹ 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.

La tabella 5.31 si riferisce alle forniture e mostra che il 10,9% della spesa complessiva per appalti è localizzata nel Lazio, seguito dalla Lombardia (8,0%) e dalle Marche (3,4%). In termini di numerosità di CIG, le Regioni del Lazio e della Lombardia risultano quelle destinatarie di un maggior numero di appalti (rispettivamente 4,6% e 4,4%) seguite dalla Regione Campania (2,9%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello delle forniture, corrispondono invece alle Marche, al Lazio e alla Sardegna.

Tabella 5.31 | Distribuzione percentuale della spesa per forniture per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2024)

Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale importo	Importo medio (valore in euro)
Abruzzo	3.004	1,1	1.938.187.185	0,7	645.202
Basilicata	2.328	0,9	1.548.388.116	0,6	665.115
Calabria	3.386	1,3	4.058.053.151	1,5	1.198.480
Campania	7.671	2,9	8.734.845.787	3,2	1.138.684
Emilia-Romagna	5.164	1,9	4.626.010.955	1,7	895.819
Friuli-Venezia Giulia	3.900	1,5	3.362.711.294	1,2	862.234
Lazio	12.195	4,6	29.761.560.512	10,9	2.440.472
Liguria	2.110	0,8	1.102.153.165	0,4	522.347
Lombardia	11.705	4,4	21.663.189.019	8,0	1.850.764
Marche	2.953	1,1	9.129.931.065	3,4	3.091.748
Molise	392	0,1	61.238.897	0,0	156.222
Piemonte	5.262	2,0	3.326.405.850	1,2	632.156
Puglia	5.716	2,1	4.225.017.635	1,6	739.156
Sardegna	3.463	1,3	4.495.157.423	1,7	1.298.053
Sicilia	5.214	2,0	4.148.274.820	1,5	795.603
Toscana	3.388	1,3	3.975.011.439	1,5	1.173.262
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.124	1,2	1.189.652.320	0,4	380.811
Umbria	2.194	0,8	1.246.758.967	0,5	568.258
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	388	0,1	198.282.825	0,1	511.038
Veneto	6.017	2,3	7.150.327.853	2,6	1.188.354
Non definita	205	0,1	219.845.751	0,1	1.072.418
Totale Forniture	89.779	33,6	116.161.004.029	42,7	1.293.855

Fonte ANAC

La tabella 5.32 si riferisce ai servizi e mostra che la spesa complessiva per appalti è distribuita nel Lazio e in Lombardia (rispettivamente per l'8,6% e per il 4,8% del valore complessivo dei servizi), seguita dall'Emilia-Romagna (2,9%). A livello di numerosità il Lazio e la Lombardia (rispettivamente con il 6,2% e il 5,2% del numero complessivo dei servizi) rappresentano le due Regioni dove si svolgono più appalti, seguita dalla Regione Veneto (3,7%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di servizi, corrispondono, invece, a Lazio, Toscana e Lombardia.

Tabella 5.32 | Distribuzione percentuale della spesa per servizi per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2024)

Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale importo	Importo medio (valore in euro)
Abruzzo	3.007	1,1	1.561.234.371	0,6	519.200
Basilicata	1.412	0,5	711.584.712	0,3	503.955
Calabria	3.408	1,3	1.722.495.825	0,6	505.427
Campania	8.867	3,3	6.536.443.651	2,4	737.165
Emilia-Romagna	8.710	3,3	7.703.894.993	2,8	884.489
Friuli-Venezia Giulia	3.416	1,3	2.628.706.705	1,0	769.528
Lazio	16.687	6,2	23.287.521.371	8,6	1.395.549
Liguria	3.525	1,3	2.375.023.370	0,9	673.765
Lombardia	13.948	5,2	12.979.480.017	4,8	930.562
Marche	3.560	1,3	1.639.686.229	0,6	460.586
Molise	887	0,3	283.671.277	0,1	319.810
Piemonte	7.479	2,8	5.138.148.442	1,9	687.010
Puglia	6.513	2,4	3.071.875.926	1,1	471.653
Sardegna	3.477	1,3	2.840.990.896	1,0	817.081
Sicilia	7.363	2,8	3.933.141.252	1,4	534.176
Toscana	5.728	2,1	5.790.674.202	2,1	1.010.942
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.993	1,5	3.056.682.943	1,1	765.510
Umbria	1.785	0,7	1.772.834.112	0,7	993.184
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	921	0,3	312.957.547	0,1	339.802
Veneto	9.939	3,7	5.965.285.429	2,2	600.190
Non definita	593	0,2	1.600.277.060	0,6	2.698.612
Totale Servizi	115.218	43,1	94.912.610.332	34,9	823.765

Fonte ANAC

La tabella 5.33 si riferisce ai lavori e mostra che, rispetto alla spesa complessiva per appalti, la quota maggiore è localizzata nel Lazio e in Lombardia (rispettivamente per il 3,0% e il 2,9% del valore complessivo dei lavori) e a seguire nel Veneto (1,9% del valore complessivo dei lavori). In termini di numerosità di CIG la Lombardia, il Veneto e il Lazio (con rispettivamente il 2,8%, 2,0% e 1,9%) risultano le tre Regioni destinate ad un maggior numero di appalti.

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di lavori, corrispondono invece al Lazio, alla Puglia e alla Campania.

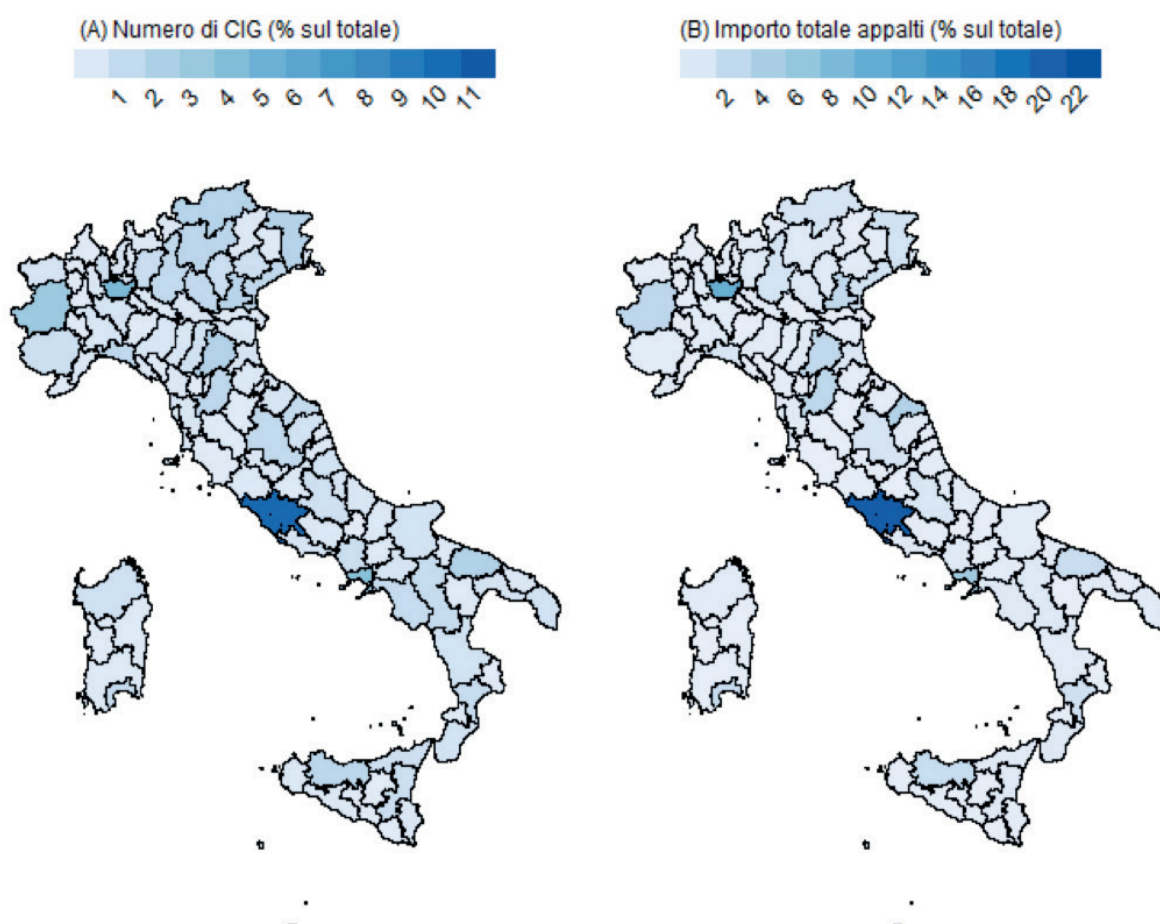
Tabella 5.33 | Distribuzione percentuale della spesa per lavori per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2024)

Regione	CIG	Percentuale CIG	Importo (valore in euro)	Percentuale importo	Importo medio (valore in euro)
Abruzzo	2.290	0,9	1.989.958.206	0,7	868.977
Basilicata	914	0,3	362.213.991	0,1	396.295
Calabria	2.540	1,0	2.092.723.259	0,8	823.907
Campania	4.042	1,5	4.479.466.667	1,6	1.108.230
Emilia-Romagna	4.427	1,7	4.036.303.204	1,5	911.747
Friuli-Venezia Giulia	1.972	0,7	1.512.836.623	0,6	767.159
Lazio	5.109	1,9	8.173.756.098	3,0	1.599.874
Liguria	1.838	0,7	1.885.797.117	0,7	1.026.005
Lombardia	7.475	2,8	7.983.888.732	2,9	1.068.079
Marche	3.331	1,2	3.329.538.522	1,2	999.561
Molise	478	0,2	195.678.346	0,1	409.369
Piemonte	4.814	1,8	4.169.042.238	1,5	866.025
Puglia	2.796	1,0	3.462.263.053	1,3	1.238.292
Sardegna	2.075	0,8	1.504.510.432	0,6	725.065
Sicilia	3.572	1,3	3.754.174.518	1,4	1.051.001
Toscana	3.849	1,4	3.692.798.192	1,4	959.418
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.163	1,2	1.354.264.947	0,5	428.158
Umbria	1.383	0,5	1.273.924.416	0,5	921.131
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	688	0,3	274.039.003	0,1	398.313
Veneto	5.322	2,0	5.162.590.824	1,9	970.047
Non definita	82	0,0	85.660.409	0,0	1.044.639
Totale Lavori	62.160	23,3	60.775.428.800	22,4	977.726

Fonte ANAC

Infine, la figura 5.34 seguente sintetizza visivamente, in base alla gradazione/intensità di colore, la distribuzione degli affidamenti a livello di numerosità e di importi in ambito provinciale.

Figura 5.34 | Distribuzione del numero di procedure e valore complessivo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in ambito provinciale (anno 2024)



Fonte ANAC

Per concludere l'analisi, i dati dell'anno 2024 mostrano una domanda di importo complessivo pari a 271,8 miliardi di euro e che gli appalti, in termini di numerosità, restano stabili rispetto all'anno precedente, ma con una leggera flessione di importo (-4,1%). Tale diminuzione può essere attribuita, almeno in parte, al minor numero di appalti finanziati dalle risorse del PNRR e all'entrata in vigore delle norme del Codice sulla digitalizzazione dei contratti pubblici, che potrebbero aver rallentato le stazioni appaltanti nella pubblicazione di nuovi bandi di gara, almeno nel primo quadrimestre dell'anno 2024.

Analizzando i dati per settore, i lavori hanno registrato una significativa contrazione del -38,9%, un *trend* atteso, considerato che questo comparto aveva avuto un incremento molto sostanzioso negli anni precedenti, riportandosi ora ai livelli del 2020 e 2021. Al contrario, i settori delle forniture e dei servizi continuano a crescere, registrando rispettivamente un aumento del +18,9% e del +10,1%, segnando i valori più elevati mai raggiunti nella serie storica 2020-2024.

In merito alle modalità di scelta del contraente le procedure aperte e ristrette rappresentano il metodo preferito per gli affidamenti, con un incremento dell'importo del +66,9%. Tuttavia, in termini di numerosità, rimangono predominanti gli affidamenti diretti e le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, che vedono un aumento del +77,0%. In particolare, nel 2024 a livello di importo le procedure ristrette sono aumentate del +35,1%, mentre le procedure aperte hanno visto un decremento del -15,1% rispetto all'anno

precedente. Anche le procedure negoziate previa pubblicazione del bando hanno registrato un calo del -29,7%, a fronte di un incremento delle procedure senza previa pubblicazione, che segnano un +15,1%.

Infine, a livello di numerosità, si evidenzia un notevole incremento delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando (+154,6%) nonostante il loro decremento in termini di importo, dovuto al fatto che nel 2023, specialmente nei settori speciali, sono state effettuate gare di appalti con importi medi significativamente più alti rispetto al 2024. Seguono le procedure ristrette, che aumentano del +40,6%, mentre le procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e le procedure aperte registrano una flessione rispettivamente del 20,2% e del 9,3%.

5.6. I PREZZI DI RIFERIMENTO: IL CASO DEI MEDICI E DEGLI INFERMIERI "GETTONISTI"

Nel 2024, l'Autorità ha proseguito l'analisi del fenomeno dei cc.dd. gettonisti nel Sistema Sanitario Nazionale (SSN), pubblicando il 25 febbraio 2025 il "Secondo Rapporto". Questo aggiornamento, basato sull'estrazione di dati dalla BDNCN relativi alla domanda di servizi di fornitura di personale medico e infermieristico, copre gli interi anni del 2023 e del 2024, fornendo elementi per valutare l'evoluzione di una questione di rilevante impatto economico e sociale. Il rapporto rappresenta un approfondimento del primo studio relativo al periodo 1° gennaio 2019 – 31 agosto 2023, pubblicato sul sito *web* istituzionale di ANAC a febbraio 2024.

L'Autorità è stata, infatti, fra i primi soggetti istituzionali a segnalare il preoccupante fenomeno della crescente esternalizzazione del personale sanitario. Tale prassi, spesso caratterizzata da contratti particolarmente onerosi per il SSN e da servizi non adeguati, pone rischi per la salute dei pazienti e compromette la valorizzazione delle risorse professionali interne, privando le amministrazioni del loro patrimonio più prezioso.

Questo *modus operandi*, affermatosi in maniera marcata durante la pandemia, ha prodotto effetti distorsivi sul mercato dei contratti pubblici per la fornitura di personale medico e infermieristico, con un incremento dei costi di approvvigionamento e una riduzione della qualità dei servizi.

L'Autorità auspica che l'attività costante e approfondita di monitoraggio, unita all'esercizio del potere di vigilanza sul fenomeno dei gettonisti nel SSN, attraverso l'analisi puntuale dei dati e la pubblicazione dei risultati sul proprio sito *web* istituzionale, contribuisca non solo a limitarne la diffusione, ma anche a fornire ai cittadini uno strumento utile per conoscere e controllare l'allocatione delle risorse pubbliche da parte delle stazioni appaltanti del SSN. In sinergia con il quadro normativo vigente e le recenti Linee guida ministeriali, l'Autorità si propone di supportare un progressivo superamento di questa prassi o quantomeno di ricondurla a situazioni eccezionali. L'obiettivo finale è favorire il ritorno a un sistema di reclutamento basato su concorsi pubblici trasparenti e meritocratici, in grado di garantire un'adeguata remunerazione al personale medico e infermieristico.

Nell'ambito del "Secondo Rapporto", le approfondite analisi dei dati e le numerose elaborazioni economico-statistiche sugli aspetti quantitativi, procedurali e territoriali del fenomeno, replicando la metodologia adottata nel "Primo Rapporto", sono state condotte separatamente per i "medici a gettone" e per gli "infermieri a gettone", essendo le due categorie identificate da CPV differenti (rispettivamente CPV 79625000-1 e CPV 79624000-4). Parimenti, insieme ai contratti aggiudicati nell'anno, sono stati considerati, alternativamente, gli accordi quadro o convenzioni (AQ/Convenzioni), che forniscono indicazioni sulle previsioni di spesa, ovvero le adesioni ad accordi quadro o convenzioni, più attinenti alla spesa effettiva delle stazioni appaltanti del SSN per approvvigionarsi sul mercato di gettonisti.

L'Autorità ha riscontrato che, nonostante il 5 maggio 2023 l'Organizzazione Mondiale della Sanità abbia ufficialmente dichiarato la fine dell'emergenza sanitaria scoppiata poco più di tre anni prima, il fenomeno dei gettonisti ha continuato a caratterizzare il SSN anche nella seconda metà del 2023 e nell'anno 2024.

Con specifico riferimento all'anno 2024, l'analisi dei dati sui medici a gettone ha evidenziato che il valore dei contratti e degli AQ/Convenzioni, rispetto al 2023, è aumentato del 20%, passando da 35,2 a 42,3 milioni di euro. Ancora più marcata è stata la crescita concernente gli "infermieri a gettone" (+ 49%), poiché il valore dei contratti e degli AQ/Convenzioni è passato da 3,9 a 5,8 milioni di euro.

Ha registrato un *trend* crescente anche l'importo complessivo dei contratti e delle adesioni ad AQ/Convenzioni delle stazioni appaltanti del SSN per acquisire la disponibilità di medici a gettone, aumentato nel 2024,

rispetto al 2023, del 7%, con un impiego di risorse pubbliche di oltre 42 milioni di euro. Diversamente, l'importo impegnato per garantirsi la disponibilità di "infermieri a gettone" nel 2024, comparativamente all'anno precedente, è diminuito del 21%, assorbendo, comunque, risorse pubbliche pari a 8,7 milioni di euro.

Per completezza, nella analisi dell'evoluzione temporale del fenomeno dei "gettonisti" è stato, altresì, considerato il CPV più generico (79620000-6), riferito a "servizi di fornitura di personale", che, come evidenziato nel "Primo Rapporto", potrebbe verosimilmente ricomprendere una quota significativa degli affidamenti in argomento, relativi specificatamente al personale medico e infermieristico.

In particolare, nel 2024, è stato osservato che il *trend* dei contratti pubblici di servizi di fornitura di personale e AQ/Convenzioni è stato decrescente (-49,2%), il valore osservato è passato infatti da 523,7 a 265,9 milioni di euro. Al contrario, si è riscontrato un *trend* crescente (+157,3%) del valore complessivo dei contratti e adesioni ad AQ/Convenzioni, passato da 158 a 406,5 milioni di euro.

Tabella 5.35 | Contratti e AQ/Convenzioni per servizi di fornitura di "gettonisti" (CPV medici, CPV infermieri e CPV generico) nel periodo 2019-2024. Importo in milioni di euro

CPV	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale 2019-2024
Medici	9,6	11,0	30,3	36,9	35,2	42,3	165,3
Infermieri	37,3	76,1	22,5	2,2	3,9	5,8	147,8
Generico	429,3	101,8	269,5	238,1	523,7	265,9	1.828,3
Totale	476,2	188,9	322,3	277,2	562,8	314,0	2.141,4

Fonte ANAC su dati BDNCP

Tabella 5.36 | Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per servizi di fornitura di "gettonisti" (CPV medici, CPV infermieri e CPV generico) nel periodo 2019-2024. Importo in milioni di euro

CPV	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Totale 2019-2024
Medici	9,6	10,4	20,8	21,2	39,4	42,3	143,7
Infermieri	22,3	52,8	20,8	14,3	11,0	8,7	129,9
Generico	151,3	119,9	242,3	179,5	158,0	406,5	1.257,5
Totale	183,2	183,1	283,9	215,0	208,4	457,5	1.531,1

Fonte ANAC su dati BDNCP

Una visione sintetica degli esiti dell'analisi quantitativa della domanda del SSN di gettonisti nel recente biennio 2023-2024 è fornita dalla seguente tabella.

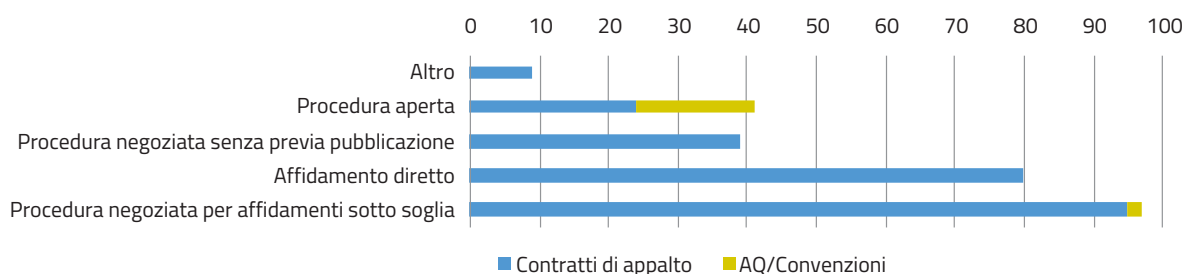
Tabella 5.37 | Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale medico, di personale infermieristico e di personale nel biennio 2023-2024. Contratti + AQ/Convenzioni Vs Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni

		Contratti + AQ/Convenzioni		Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni	
		Importo in milioni di euro	Variazione percentuale rispetto all'anno precedente	Importo in milioni di euro	Variazione percentuale rispetto all'anno precedente
CPV medici	2023	35,2	-4,6	39,4	85,8
	2024	42,3	20,1	42,3	7,3
CPV infermieri	2023	3,9	76,0	11,0	-23,0
	2024	5,8	48,7	8,7	-20,9
CPV generico	2023	523,7	119,9	158,0	-11,9
	2024	265,9	-49,2	406,5	157,3

Fonte ANAC su dati BDNCP

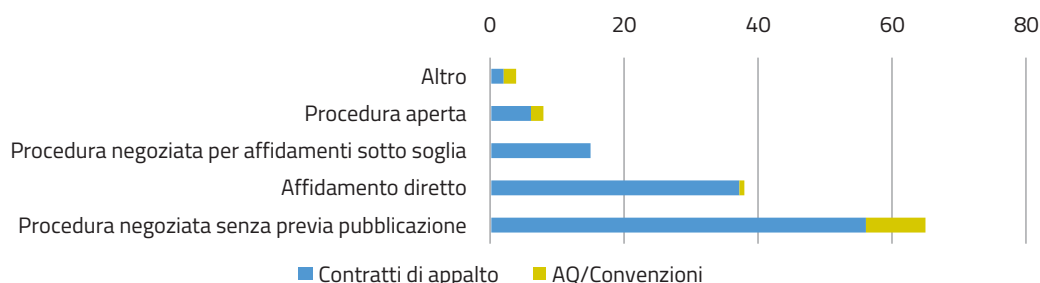
Sotto il profilo procedurale, integrando i dati dell'anno 2023 nella precedente analisi della distribuzione degli affidamenti per tipologia procedurale del "Primo Rapporto" di ANAC, si nota che, in termini numerici, le commesse pubbliche per i medici a gettone mediante procedura negoziata per affidamenti sottosoglia comunitaria e affidamento diretto hanno continuato ad essere superiori, con una rappresentatività numerica sempre del tutto marginale degli AQ/Convenzioni, le altre tipologie procedurali. Diversamente, i migliori contraenti da cui approvvigionarsi di "infermieri a gettone" sono stati scelti, generalmente, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, confermando quanto osservato nel quadriennio 2019-2022. Le stazioni appaltanti, a seguire, ma con distacco, hanno fatto ricorso ad affidamenti diretti mentre è risultato soltanto marginale il ricorso alla procedura aperta.

Figura 5.38 | Servizi di fornitura di personale medico: Contratti e AQ/Convenzioni per tipologia di procedura di scelta del contraente nel periodo 2019-2023 (sulla base del numero di CIG)



Fonte ANAC su dati BDNCP

Figura 5.39 | Servizio di fornitura di personale infermieristico: Contratti e AQ/Convenzioni per tipologia di procedura di scelta del contraente nel periodo 2019-2023 (sulla base del numero di CIG)



Fonte ANAC su dati BDNCP

L'analisi territoriale della domanda del SSN di gettonisti rivela che nell'anno 2024 il fenomeno ha interessato in maniera più incisiva l'area geografica del centro-nord Italia.

Nello specifico, si riscontrano il Piemonte, che ha espresso un quarto della domanda complessiva del mercato di riferimento (115,2 milioni di euro), la Lombardia, con 105 milioni di euro, corrispondente al 22,95% della complessiva domanda annuale, seguita, con distacco, dalla Toscana con 56,7 milioni di euro pari al 12,40% della domanda complessiva del mercato.

Tabella 5.40 | Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale, di personale medico e di personale infermieristico. Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024

Regione	Importo complessivo in euro	Percentuale importo complessivo
Piemonte	115.215.944,96	25,18
Lombardia	104.999.558,35	22,95
Toscana	56.738.137,22	12,40
Sardegna	47.999.040,52	10,49
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	46.636.843,45	10,19
Emilia-Romagna	29.000.000,00	6,34
Veneto	15.006.920,00	3,28
Sicilia	12.894.617,56	2,82
Lazio	9.569.023,99	2,09
Basilicata	5.327.163,60	1,16
Friuli-Venezia Giulia	3.776.482,87	0,83
Provincia autonoma di Trento	2.129.600,00	0,47
Liguria	2.120.210,00	0,46
Abruzzo	1.775.626,80	0,39
Calabria	1.728.855,81	0,38
Marche	1.686.268,60	0,37
Umbria	777.450,80	0,17
Puglia	171.384,19	0,04
Totale Italia	457.553.128,72	100,00

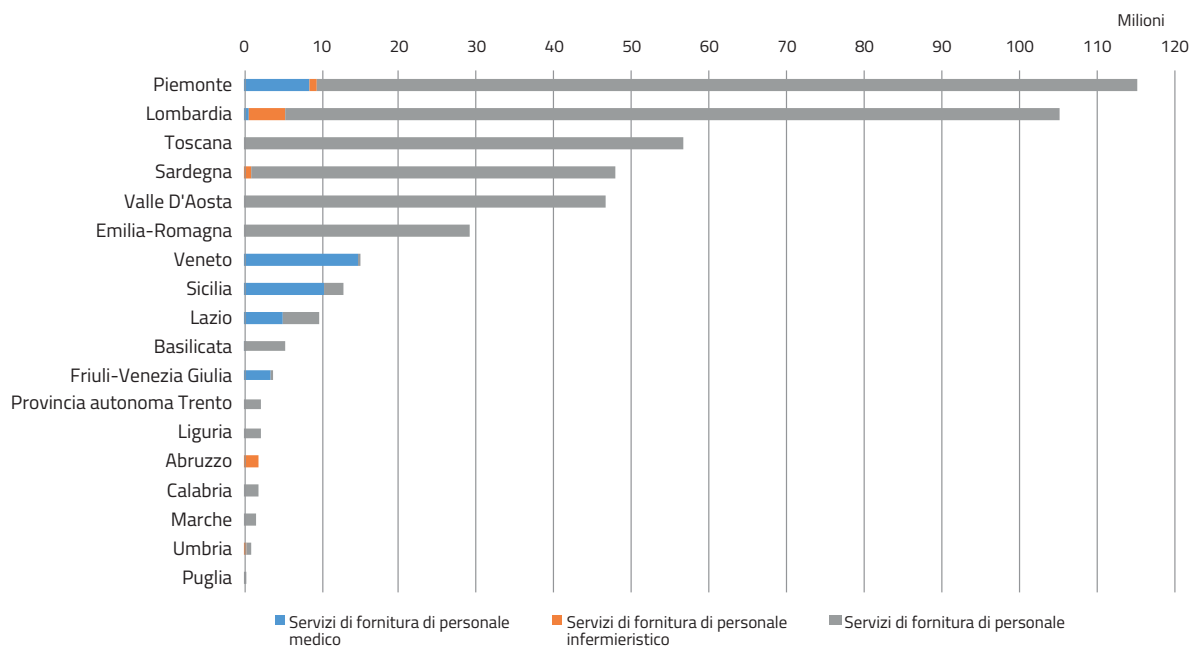
Fonte ANAC su dati BDNCP

Tabella 5.41 | Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale, di personale medico e di personale infermieristico. Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024

Regione	Servizio di fornitura personale medico		Servizi di fornitura personale infermieristico		Servizio di fornitura personale	
	Valore in euro	Valore percentuale	Valore in euro	Valore percentuale	Valore in euro	Valore percentuale
Piemonte	8.310.420,00	19,65	1.029.900,00	11,80	105.875.624,96	26,04
Lombardia	483.174,00	1,14	4.925.229,04	56,42	99.591.155,31	24,50
Toscana					56.738.137,22	13,96
Sardegna			844.497,72	9,67	47.154.542,80	11,60
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste					46.636.843,45	11,47
Emilia-Romagna					29.000.000,00	7,13
Basilicata	79.200,00	0,19			5.247.963,60	1,29
Lazio	4.981.763,99	11,78			4.587.260,00	1,13
Sicilia	10.347.920,00	24,47			2.546.697,56	0,63
Provincia autonoma Trento					2.129.600,00	0,52
Liguria					2.120.210,00	0,52
Calabria					1.728.855,81	0,43
Marche					1.686.268,60	0,41
Umbria			155.000,00	1,78	622.450,80	0,15
Friuli-Venezia Giulia	3.357.483,87	7,94			418.999,00	0,10
Veneto	14.733.820,00	34,84			273.100,00	0,07
Puglia					171.384,19	0,04
Abruzzo			1.775.626,80	20,34		
Totale Italia	42.293.781,86	100,00	8.730.253,56	100,00	406.529.093,30	100,00

Fonte ANAC su dati BDNCP

Figura 5.42 | Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale, di personale medico e di personale infermieristico. Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024



Fonte ANAC su dati BDNCP

Focalizzando l'attenzione sui "medici a gettone", si osserva che, nel 2024, le Regioni più dispendiose sono state il Veneto, la Sicilia e il Piemonte; mentre per assicurarsi la disponibilità di "infermieri a gettone" la Regione che ha speso maggiormente è stata la Lombardia, seguita, con distacco, dall'Abruzzo e dal Piemonte.

Tabella 5.43 | A. Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale medico.
Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024

Regione	Importo in euro	Percentuale importo
Veneto	14.733.820,00	35
Sicilia	10.347.920,00	24
Piemonte	8.310.420,00	20
Lazio	4.981.763,99	12
Friuli-Venezia Giulia	3.357.483,87	8
Lombardia	483.174,00	1
Basilicata	79.200,00	0,0018
Totale	42.293.781,86	100

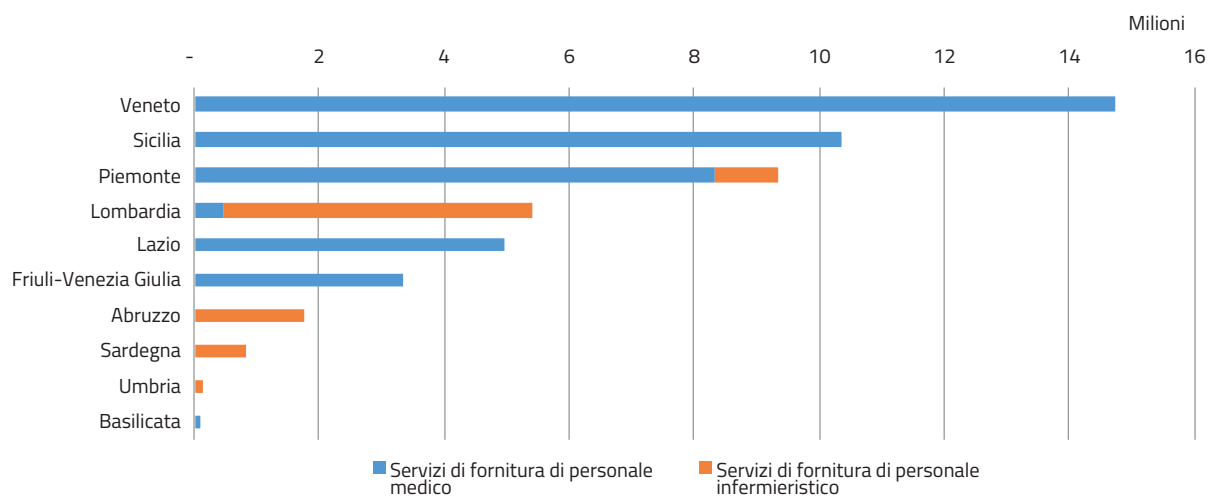
Fonte ANAC su dati BDNCP

B. Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale infermieristico.
Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024

Regione	Importo in euro	Percentuale importo
Lombardia	4.925.229,04	56
Abruzzo	1.775.626,80	20
Piemonte	1.029.900,00	12
Sardegna	844.497,72	10
Umbria	155.000,00	2
Totale	8.730.253,56	100

Fonte ANAC su dati BDNCP

Figura 5.44 | Domanda del SSN di servizi di fornitura di personale medico e infermieristico.
Contratti + Adesioni ad AQ/Convenzioni per Regione nell'anno 2024



Fonte ANAC su dati BDNCP

6 L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO SULLA NUOVA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI

Nel corso del 2024, l'applicazione della disciplina del nuovo Codice dei contratti pubblici¹ (di seguito, Codice) ha evidenziato numerose criticità dovute a discrasie, lacune e ambiguità presenti nell'articolato del testo, che hanno comportato difficoltà interpretative e conseguenti incertezze in fase applicativa.

L'Autorità, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo nei confronti degli *stakeholders*, si è fatta collettrice di numerose segnalazioni provenienti dal mercato.

Un punto di osservazione privilegiato per ANAC è rappresentato dalle consultazioni pubbliche alle quali essa sottopone i propri schemi di atti-tipo. In particolare, nell'ultimo anno, come sarà meglio illustrato nel successivo paragrafo 2, l'Autorità ha curato la raccolta e l'analisi dei contributi pervenuti in sede di consultazione sullo schema di Bando-tipo per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura, potendo così rilevare, nella circostanza, svariate questioni problematiche emerse in seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice e derivanti da vuoti normativi, dall'assenza di coordinamento tra disposizioni contenute in diversi atti normativi e da difficoltà interpretative.

In questo contesto, già complesso, si è inserito un ulteriore evento di forte impatto sull'applicazione del Codice, rappresentato dall'acquisizione di efficacia, a partire dal 1° gennaio 2024, delle norme in materia di digitalizzazione, in conformità a quanto previsto dall'articolo 225, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023. La digitalizzazione, avendo determinato un cambio radicale di paradigma nella gestione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, ha inevitabilmente comportato diffuse difficoltà operative, rispetto alle quali l'Autorità è stata sovente chiamata a fornire indicazioni e soluzioni necessarie allo sblocco delle attività.

6.1. LA PARTECIPAZIONE DI ANAC ALLA REVISIONE DELLA DISCIPLINA DEI CONTRATTI PUBBLICI

Per stimolare, supportare e, auspicabilmente, indirizzare la soluzione delle problematiche riscontrate, ANAC, da una parte, ha intrattenuto un fitto rapporto di collaborazione con la Cabina di regia per il Codice dei contratti pubblici, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri per il coordinamento ai sensi dell'articolo 221 del Codice stesso e, dall'altra, ha partecipato attivamente ai tavoli interistituzionali in materia e al dibattito parlamentare sul tema.

6.1.1. La collaborazione con la Cabina di regia: le proposte emendative

Nell'ambito della collaborazione con la Cabina di regia, l'attività dell'Autorità è stata essenzialmente finalizzata all'analisi delle criticità rilevate e alla proposta di possibili soluzioni, da attuare, nei casi più urgenti, anche in via interpretativa attraverso propri atti, per scongiurare la paralisi del mercato e la diffusione di prassi disomogenee.

La conoscenza approfondita delle criticità applicative della nuova disciplina ha consentito ad ANAC di farsi promotrice, presso la Cabina di regia e presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito MIT), anche di proposte emendative da inserire nel c.d. Correttivo appalti, di cui al d.lgs. n. 209/2024², al fine di colmare lacune, coordinare disposizioni discordanti e, in generale, risolvere problematiche che, in alcuni casi, si sono rivelate suscettibili di frustrare il conseguimento degli obiettivi sottesi all'applicazione delle norme.

L'azione di indirizzo dell'Autorità si è tradotta, quindi, nella predisposizione di segnalazioni e note, rivolte alla Cabina di regia e al MIT, recanti l'analisi delle criticità riscontrate e la proposta di soluzioni anche interpretative,

¹ 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".

² Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, "Disposizioni integrative e correttive al Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

nonché nella assidua partecipazione a riunioni operative mirate all'esame delle problematiche e alla definizione delle migliori soluzioni.

L'anno trascorso è stato, dunque, scandito dall'adozione di numerose segnalazioni, tramite le quali l'Autorità ha portato all'attenzione della Cabina di regia criticità e urgenze, in modo puntuale e con spirito di collaborazione.

6.1.1.1. I servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria

Con una prima segnalazione del 26 gennaio 2024, ANAC ha rappresentato alla Cabina di regia le questioni emerse nel corso della predisposizione del Bando-tipo n. 2/2023 *Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea*; un nutrito elenco di criticità rispetto alle quali l'Autorità ha evidenziato la necessità di un intervento urgente, in quanto l'incertezza normativa stava comportando l'adozione di comportamenti disomogenei da parte delle stazioni appalti, forieri di contenzioso, nonché rallentamenti nell'indizione delle procedure di gara.

Le problematiche segnalate investivano profili particolarmente delicati e complessi, quali l'applicazione alle procedure di gara della normativa sull'equo compenso, l'individuazione dei requisiti finanziari e tecnici per la partecipazione alle gare, e l'applicazione della disciplina sull'utilizzo del BIM³ con riferimento alla decorrenza e all'applicazione della maggiorazione del 10% prevista dall'articolo 2, comma 5, dell'Allegato I.13 al Codice⁴. Tra le criticità rilevate, inoltre, figuravano l'eventuale affidamento all'aggiudicatario del servizio di progettazione di attività successive e connesse, come la direzione dei lavori e il coordinamento della sicurezza in fase esecutiva, nonché l'applicazione delle norme sulla revisione dei prezzi e della disciplina in materia di parità di genere e generazionale di cui all'articolo 108, comma 7, del Codice.

Nella circostanza, oltre a segnalare le problematiche emerse, si è ritenuto di dover anche sollecitare un intervento normativo o, laddove sufficiente, un chiarimento interpretativo univoco da parte della Cabina di regia, non apparendo opportuno che tale attività fosse demandata al bando-tipo o a pareri consultivi di ANAC rivolti a singole stazioni appaltanti.

Successivamente, nel mese di aprile 2024, ANAC ha riproposto alla Cabina di regia (e in questo caso anche al MIT e al Ministero dell'Economia e delle Finanze, di seguito anche MEF) due delle questioni già rappresentate a gennaio in relazione ai servizi di ingegneria e architettura, evidenziandone l'urgenza e la rilevanza.

Sono stati oggetto di tale ulteriore segnalazione, in particolare, il vuoto normativo in merito ai requisiti speciali per la partecipazione alle gare, ritenuto superabile soltanto mediante un intervento del legislatore, e l'eventuale applicazione della disciplina dell'equo compenso.

Su quest'ultimo aspetto, l'Autorità ha offerto alla Cabina di regia la propria ricostruzione interpretativa della questione, basata sul coordinamento dei due ambiti normativi di riferimento (Codice dei contratti pubblici e legge n. 49/2023⁵).

Secondo la lettura proposta da ANAC, non solo la legge n. 49/2023 non ha derogato al Codice, ma si può addirittura sostenere che il Codice persegua già le finalità sottese alla stessa, in quanto prevede che la pubblica amministrazione garantisca l'applicazione del principio dell'equo compenso (articolo 8, comma 2), fissa la modalità per l'individuazione dei corrispettivi da porre a base di gara facendo riferimento alle tabelle contenute nell'Allegato I.13 (articolo 41, comma 15-*bis*⁶) e introduce specifici meccanismi volti a scongiurare la presentazione di offerte eccessivamente basse e, quindi, non sostenibili (la disciplina relativa all'anomalia dell'offerta, la possibilità di prevedere un'appropriata ponderazione tra punteggio qualitativo e punteggio economico, la possibilità di utilizzare formule per il punteggio economico che disincentivino eccessivi ribassi).

L'Autorità, inoltre, da un lato, ha evidenziato che la previsione di tariffe minime non soggette a ribasso rischia di porsi in contrasto con il diritto euro-unitario, che impone di tutelare la concorrenza, e, dall'altro, ha precisato

³ BIM è l'acronimo di *Building Information Modeling* (BIM) e indica il sistema informativo digitale della costruzione composto dal modello 3D integrato con i dati fisici, prestazionali e funzionali dell'edificio.

⁴ Ai sensi dell'articolo 2, comma 5, dell'Allegato I.13 al Codice, in seguito alla determinazione dell'importo da porre a base di gara, relativamente agli appalti per cui è obbligatoria l'adozione di metodologia BIM, deve applicarsi un incremento percentuale pari al 10% sul complessivo di calcolo degli onorari e prima dell'applicazione della percentuale relativa alle spese e agli oneri accessori, che sono calcolati anche sull'incremento percentuale BIM. Tale incremento deve essere applicato a tutti i servizi e a tutte le prestazioni oggetto di affidamento.

⁵ Legge 21 aprile 2023, n. 49, recante *"Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali"*.

⁶ Anteriormente all'adozione del Correttivo appalti, il riferimento alle tabelle di cui all'Allegato I.13 era contenuto nel comma 15 dell'articolo 41.

che la legge n. 49/2023 è applicabile ai rapporti professionali aventi ad oggetto prestazioni d'opera intellettuale di cui all'articolo 2230 del Codice civile (contratto d'opera caratterizzato dall'elemento personale nell'ambito di un lavoro autonomo) e, più in generale, a tutti quei rapporti contrattuali caratterizzati dalla posizione dominante del committente, in cui è necessario ripristinare l'equilibrio sinallagmatico. I contratti pubblici aventi ad oggetto la prestazione di servizi di ingegneria e architettura, invece, sono normalmente riconducibili ai contratti di appalto ex articolo 1655 del Codice civile, con i quali una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro.

ANAC, infine, rilevando come la concorrenza sul prezzo, in ogni sua componente, rappresenti un elemento essenziale per il corretto dispiegarsi delle dinamiche competitive delle gare pubbliche, ha osservato che l'eventuale limitazione di essa alle sole spese generali o all'elemento qualitativo rischierebbe di introdurre, di fatto, una barriera all'ingresso per gli operatori più giovani, meno strutturati e di minore esperienza.

6.1.1.2. Le problematiche applicative relative all'affidamento dei lavori

Nel mese di febbraio 2024, ANAC ha portato all'attenzione della Cabina di regia tre problematiche applicative relative alle gare per l'affidamento di lavori che, per la loro rilevanza, se non risolte tempestivamente, rischiavano di paralizzare il mercato.

In questa circostanza l'Autorità ha acceso un *focus* sulle categorie scorporabili e sulle cosiddette SIOS (Strutture, Impianti, Opere Speciali)⁷, per le quali il nuovo Codice, almeno anteriormente all'adozione del relativo decreto correttivo, non forniva indicazioni espresse utili alla loro esatta individuazione, e ha manifestato la propria disponibilità a risolvere la problematica in via interpretativa.

In particolare, stante la perdurante vigenza, ribadita dalla Relazione illustrativa allo stesso Codice, dell'articolo 12, del decreto-legge n. 47/2014⁸, che, al comma 1, individuava le categorie SIOS, e tenuto conto che, nell'articolo 40 dell'Allegato II.12 al Codice, il legislatore indicava la soglia di rilevanza di tali categorie nel 15% dell'importo totale dei lavori, ANAC ha suggerito che si potesse ritenere che le categorie SIOS fossero individuate dal predetto articolo 12, comma 1, del decreto-legge n. 47/2014, come integrato dal decreto ministeriale n. 248/2016⁹, e che le stesse fossero scorporate se di importo superiore al 15%. Diversamente, le categorie a qualificazione obbligatoria avrebbero potuto essere individuate ai sensi del comma 2 dell'articolo 12, e sarebbero state scorporate se di importo superiore al 10%, considerato che la medesima disposizione prevedeva che i lavori afferenti a dette categorie, se di importo superiore al 10%, non potessero essere eseguiti dall'aggiudicatario se privo della relativa qualificazione.

Nella stessa nota di segnalazione, l'Autorità ha anche evidenziato una discrasia tra l'articolo 100, comma 5, lettera b), e l'articolo 96, del Codice in ordine alla rilevanza temporale delle cause di esclusione, in conseguenza della quale dette cause di esclusione risultano avere una diversa rilevanza a seconda che vengano fatte valere in sede di attestazione o in sede di partecipazione alla gara.

Infine, ANAC ha sollevato l'importante tema dell'avvalimento dei requisiti ai fini della partecipazione ad una gara di lavori, evidenziando che la previsione dell'articolo 104, comma 5, del Codice, che impone all'impresa ausiliaria di trasmettere la propria attestazione SOA, è da alcuni interpretata nel senso che l'avvalimento finalizzato all'acquisizione del requisito di partecipazione ad una procedura di aggiudicazione di lavori sia consentito solo se l'impresa ausiliaria sia in possesso dell'attestazione SOA. L'Autorità ha ritenuto questa interpretazione eccessivamente restrittiva e non compatibile con il diritto unionale e nazionale, orientato a garantire la massima partecipazione. In particolare, ha evidenziato che la previsione, se letta in questi termini, precluderebbe la possibilità di avvalersi di requisiti di imprese che, per scelta aziendale, abbiano deciso di non operare nel mercato dei lavori pubblici. Al contempo, l'Autorità ha rilevato come una lettura restrittiva della richiamata norma non sembri funzionale a garantire una maggiore affidabilità dell'impresa ausiliaria, posto che, all'atto dell'attestazione dell'ausiliata, i requisiti oggetto di avvalimento sarebbero comunque oggetto di verifica da parte della SOA.

⁷ In base alla normativa in materia di attestazione SOA, le categorie superspecialistiche, note anche con l'acronimo SIOS (Strutture, Impianti e Opere Speciali), sono quelle per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica.

⁸ Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, "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. L'articolo 12 del decreto-legge n. 47/2014 è stato successivamente abrogato dal Correttivo appalti.

⁹ Decreto ministeriale del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti 10 novembre 2016, n. 248, "Regolamento recante individuazione delle opere per le quali sono necessari lavori o componenti di notevole contenuto tecnologico o di rilevante complessità tecnica e dei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione, ai sensi dell'articolo 89, comma 11, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50".

6.1.1.3. Le problematiche relative alla qualificazione delle stazioni appaltanti per la fase esecutiva

Nel mese di marzo 2024 ANAC ha invece segnalato alla Cabina di regia e al MIT le criticità connesse alla definizione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti per la fase di esecuzione dei contratti.

In particolare, le questioni evidenziate attenevano, da un lato, alla sommarietà delle indicazioni contenute nell'articolo 8 dell'Allegato II.4 al Codice circa gli elementi su cui avrebbe dovuto basarsi la qualificazione a partire dal 1° gennaio 2025 e, dall'altro, alla necessità di definire con congruo anticipo il quadro normativo, per consentire alle stazioni appaltanti di intraprendere tutte le azioni necessarie al fine di farsi trovare pronte alla data stabilita dal legislatore.

In considerazione di tali rilevanti problematiche, è stato anche paventato il rischio di un rinvio della data di entrata in vigore del sistema di qualificazione per la fase esecutiva.

6.1.1.4. L'applicabilità dell'istituto del silenzio-assenso alla verifica dei requisiti di partecipazione

Sempre nel mese di marzo 2024, ANAC ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione della Cabina di regia e del MIT sulla delicata problematica degli effetti, sulla tempistica di aggiudicazione, dei ritardi e dei mancati riscontri, da parte degli enti certificatori, alle richieste di verifica dei requisiti di partecipazione riferiti a dati e informazioni non accessibili attraverso il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE).

L'Autorità ha rappresentato che, a fronte di un dettato normativo che prescrive che l'organo competente dispone l'aggiudicazione, immediatamente efficace, dopo aver verificato il possesso dei requisiti in capo all'offerente (articolo 17, comma 5, del Codice), non si rinvenivano invece indicazioni operative in caso di ritardo nei riscontri da parte degli enti certificatori. In conseguenza di ciò, si riscontravano prassi non omogenee, in quanto alcune stazioni appaltanti ritardavano l'aggiudicazione attendendo fino all'esito completo delle verifiche, altre procedevano all'aggiudicazione decorsi 30 giorni sulla base del silenzio-assenso, altre ancora optavano per un'aggiudicazione non efficace e per la stipula del contratto sotto condizione risolutiva.

L'Autorità, dunque, evidenziando altresì che la necessità di attendere il completamento delle verifiche, sostenuta anche da un parere del MIT (n. 2075/2023), stava creando numerosi problemi nello svolgimento delle procedure di affidamento, ha auspicato una tempestiva risoluzione della criticità segnalata.

6.1.1.5. La verifica delle garanzie fideiussorie

Un'ulteriore segnalazione di ANAC ha riguardato alcune problematiche applicative concernenti le garanzie fideiussorie.

In particolare, nel mese di maggio 2024 l'Autorità ha rappresentato alla Cabina di regia, al MIT, al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Banca d'Italia, all'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), all'Associazione Bancaria Italiana (ABI) e all'Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA) la scarsa chiarezza del comma 3 dell'articolo 106 del Codice, ove si prevede che le garanzie fideiussorie siano emesse e firmate digitalmente e, alternativamente, verificate in modalità telematica presso l'emittente oppure gestite attraverso piattaforme operanti con tecnologie basate su registri distribuiti.

Al riguardo, ANAC evidenziava come la formulazione della richiamata norma non consentisse di escludere che la verifica della garanzia potesse essere effettuata a mezzo PEC (da considerare a tutti gli effetti come uno strumento di comunicazione telematica), benché una simile conclusione fosse da considerarsi poco coerente con la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici¹⁰.

Nella medesima sede, l'Autorità ha ritenuto di dover segnalare anche un'ulteriore questione dubbia in materia di fideiussioni, con particolare riferimento alla possibilità di usufruire della riduzione del 10% della garanzia per chi scegliesse di effettuare la gestione attraverso il ricorso alle piattaforme. Non risultava chiaro, nello specifico, se, per poter beneficiare della riduzione, fosse necessario garantire lo svolgimento di tutte le fasi del ciclo di vita della polizza attraverso piattaforma o se fosse sufficiente svolgere mediante piattaforma le sole attività di emissione e verifica. L'Autorità, nell'esprimersi a favore della prima ipotesi interpretativa, ha tuttavia

¹⁰ Alcune delle criticità segnalate da ANAC in relazione alla verifica delle garanzie fideiussorie sono state risolte dal Correttivo appalti (si veda, in particolare, l'articolo 35 del d.lgs. n. 209/2024).

rilevato che, trattandosi di una interpretazione destinata ad orientare i comportamenti del mercato con implicazione di notevoli interessi economici, sarebbe stato opportuno che la stessa fosse rimessa alla Cabina di regia o che almeno fosse condivisa con le istituzioni coinvolte.

6.1.1.6. Le criticità riscontrate in relazione all'utilizzo del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico

La successiva segnalazione, inoltrata nel mese di luglio 2024 alla Cabina di regia, al MIT e al Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri, ha riguardato lo stato di attuazione del FVOE di cui all'articolo 24 del Codice.

Nello specifico, l'Autorità ha ritenuto di dover denunciare le difficoltà riscontrate nel corso delle interlocuzioni avviate con gli enti certificanti al fine di definire i casi d'uso da esporre sulla Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per garantire l'acquisizione alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), tramite interoperabilità, dei dati e delle informazioni necessari alla verifica dei requisiti di partecipazione.

A tal proposito, è stato evidenziato come alcune criticità, difficilmente superabili, rischiassero di pregiudicare la completa attuazione della digitalizzazione. Si faceva riferimento, in particolare, all'assenza di banche dati o alla mancata centralizzazione delle informazioni, nonché a problematiche di tipo normativo, derivanti dal mancato coordinamento tra le disposizioni del Codice e le previsioni che regolano il funzionamento delle singole banche dati degli enti certificanti, soprattutto per quanto atteneva al mancato riconoscimento della primazia del Codice sui provvedimenti che disciplinano dette banche dati.

È stato, dunque, rappresentato che il funzionamento solo parziale del FVOE, in conseguenza delle richiamate problematiche, imponeva alle stazioni appaltanti di procedere "manualmente" alla richiesta di verifica, con conseguenti frequenti omissioni e ritardi nelle risposte che pregiudicavano il tempestivo affidamento, mettendo a rischio il rispetto dei termini stringenti previsti dal Codice per la conclusione delle procedure e comportando, quindi, una violazione del principio del risultato.

Per ovviare a tali criticità, ANAC ha formulato alcune proposte emendative, volte, da un lato, a superare la problematica del mancato coordinamento tra le disposizioni del Codice e le previsioni che regolano il funzionamento delle singole banche dati degli enti certificanti¹¹ e, dall'altro, ad introdurre uno specifico potere sanzionatorio in capo all'Autorità.

6.1.1.7. La proposta emendativa concernente le modalità di comunicazione delle modifiche contrattuali

Con un'apposita segnalazione, trasmessa alla Cabina di regia e al MIT il 16 ottobre 2024, ANAC ha integrato le proposte emendative allo schema di Correttivo già condivise nell'ambito della consultazione pubblica preordinata all'adozione del Correttivo medesimo, con una ulteriore proposta di emendamento, concernente l'articolo 5, comma 11, secondo periodo, dell'Allegato II. 14 al Codice, ove si prevede che l'elenco delle modificazioni contrattuali che vengono comunicate all'Autorità è dalla stessa pubblicato *"sulla sezione del sito Amministrazione trasparente"*.

Considerato che, ai fini della trasparenza, fanno fede i dati trasmessi alla BDNCP costituita presso ANAC, la quale assicura la tempestiva pubblicazione sul proprio portale dei dati ricevuti (articolo 28 del Codice), si è suggerito di chiarire, tramite apposita modifica della norma, che la stazione appaltante comunica all'Autorità tramite la piattaforma di approvvigionamento digitale le modificazioni al contratto di cui all'articolo 120, commi 1, lettera b), e 3, del Codice, entro trenta giorni dal loro perfezionamento, e che ANAC pubblica i dati acquisiti su dette modificazioni contrattuali secondo quanto previsto dall'articolo 28 del Codice stesso.

6.1.2. Il contributo alla stesura del Correttivo

Come premesso, oltre che tramite segnalazioni di criticità e difficoltà operative riscontrate nell'applicazione del nuovo Codice, l'Autorità ha svolto la propria attività di indirizzo, nell'ambito del settore dei contratti pubblici, anche tramite la fattiva collaborazione alla stesura del Correttivo, poi adottato con d.lgs. n. 209/2024. Tale collaborazione si è svolta con diverse modalità.

¹¹ Tale suggerimento è stato poi accolto nell'ambito del Correttivo appalti (si veda, in particolare, l'articolo 9 del d.lgs. n. 209/2024).

6.1.2.1. La partecipazione ai tavoli interistituzionali e alla consultazione pubblica

ANAC ha fornito il proprio contributo al processo di revisione del Codice, innanzitutto, attraverso l'attiva partecipazione a numerosi tavoli interistituzionali che operano nel settore dei contratti pubblici, nell'ambito dei quali ha potuto prendere parte alla definizione di specifiche problematiche, quali, a titolo esemplificativo, la qualificazione delle stazioni appaltanti per l'esecuzione e per il partenariato pubblico-privato, la digitalizzazione, il *Building Information Modeling* (BIM).

Con il medesimo spirito collaborativo e propositivo, l'Autorità è anche intervenuta nella consultazione pubblica avviata per la revisione del Codice. In tale sede ha formulato numerose proposte emendative, suddivise, secondo la nomenclatura utilizzata dalla piattaforma del MIT, in modifiche sostanziali, interventi di chiarimento con finalità interpretativa e segnalazioni di meri refusi e difetti di coordinamento.

Nell'occasione, ANAC ha richiamato l'attenzione del MIT, in particolare, sulle disposizioni in materia di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro (Allegato II.12). Trattandosi di un ambito nel quale l'Autorità svolge rilevanti funzioni di regolazione e vigilanza e nel quale ha, pertanto, maturato una significativa esperienza e una notevole conoscenza del mercato, ha auspicato di essere coinvolta attivamente nella revisione dell'Allegato II.12, così come avvenuto con riferimento ai temi della digitalizzazione e della qualificazione delle stazioni appaltanti.

6.1.2.2. L'intervento nell'ambito dell'iter parlamentare

ANAC ha contribuito alla stesura del Correttivo anche mediante diversi interventi nell'ambito dei lavori parlamentari, potendo, in tal modo, sottoporre le proprie osservazioni e proposte direttamente all'attenzione del legislatore.

La materia della revisione del Codice, infatti, è stata oggetto di diverse audizioni del Presidente, riferite sia ad alcune risoluzioni parlamentari presentate sul tema, sia, successivamente, allo schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 1.2.1 della Relazione.

6.1.3. La proposta emendativa riguardante le sovvenzioni estere distorsive del mercato

Nel corso del 2024, l'Autorità si è fatta anche portatrice di una specifica proposta di emendamento al Codice connessa all'attuazione del Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, riguardante le sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

Considerato che, nel riformulare la legge n. 234/2012¹² in materia di partecipazione del nostro Paese al processo normativo europeo, per regolare i rapporti tra le Autorità nazionali competenti e la Commissione europea, è stato previsto che le amministrazioni nazionali comunichino alla Commissione europea le informazioni su presunte sovvenzioni estere distorsive della concorrenza, secondo le modalità e le procedure di cui al Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441¹³, e che, nell'ambito delle procedure di appalto pubblico, comunichino ad ANAC le informazioni necessarie per l'adempimento degli obblighi previsti dall'articolo 13, comma 5, del citato Regolamento (UE) 2022/2560, l'Autorità ha presentato una proposta di emendamento dell'articolo 222 del Codice finalizzata a ricomprendere, tra i compiti spettanti ad ANAC, anche il richiamo a tali ulteriori funzioni.

¹² Legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea".

¹³ Regolamento di esecuzione (UE) 2023/1441 della Commissione, del 10 luglio 2023, recante modalità dettagliate di attuazione da parte della Commissione delle procedure a norma del Regolamento (UE) 2022/2560 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno.

6.2. L'ATTIVITÀ DI REGOLAZIONE

Parallelamente all'intensa attività finalizzata a dare impulso alla soluzione, anche a livello normativo, delle criticità riscontrate nell'applicazione del nuovo Codice, l'Autorità ha svolto attività di regolazione tramite la predisposizione di atti-tipo.

6.2.1. Lo schema di Bando-tipo per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria

Nell'esercizio di tale funzione, in data 22 gennaio 2024, l'Autorità ha posto in consultazione lo schema di Bando-tipo per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, con fissazione del termine per l'invio dei contributi in data 1° marzo 2024.

I lavori di redazione del documento si sono svolti nell'ambito di un tavolo tecnico costituito da stazioni appaltanti altamente qualificate, Consip S.p.A., ITACA¹⁴/Soggetti aggregatori, Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia S.p.A.)¹⁵, e dalla Fondazione IFEL¹⁶, e arricchito dalla presenza di associazioni di operatori del settore, in particolare l'Associazione delle organizzazioni di ingegneria, di architettura e di consulenza tecnico-economica (OICE), il Consiglio nazionale degli ingegneri (CNI) e l'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE).

Come già evidenziato nel precedente paragrafo 6.1.1, nel corso dei lavori sono emerse numerose criticità derivanti dell'entrata in vigore del nuovo Codice, che si è provveduto a segnalare alla Cabina di regia.

In relazione a questioni particolarmente significative e impattanti o per le quali, all'esito del confronto del tavolo tecnico, permanevano dubbi interpretativi, l'Autorità ha ritenuto opportuno proporre nel documento di consultazione una soluzione soltanto provvisoria, sottoponendo agli *stakeholders* le possibili opzioni di regolazione, al fine di raccogliere osservazioni e contributi utili.

Tale scelta è stata operata, innanzitutto, con riferimento all'applicazione alle procedure di gara della normativa sull'equo compenso, rispetto alla quale, nel documento di consultazione, è stata rappresentata la necessità di coordinare le previsioni allora contenute nell'articolo 41, comma 15, del Codice¹⁷, secondo cui le tariffe della tabella Z-2 del decreto del Ministro della Giustizia 17 giugno 2016¹⁸ erano utilizzate dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento, con il disposto della legge n. 49/2023, che introduce, tra l'altro, uno speciale regime di nullità delle clausole che prevedono la pattuizione di un compenso inferiore rispetto ai parametri fissati per i professionisti iscritti agli ordini o ai collegi professionali, ed estende tali previsioni anche alle prestazioni rese nei confronti della pubblica amministrazione.

Nelle more dell'intervento del legislatore, nel documento di consultazione sono state prospettate tre possibili soluzioni interpretative, chiarendo che, soltanto all'esito della consultazione pubblica, sarebbe stata individuata l'opzione regolatoria da adottare. Nello specifico, le tre soluzioni prospettate erano le seguenti: necessità di svolgere gare a prezzo fisso; possibile ribasso limitato alle spese generali; non applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle procedure di evidenza pubblica.

La stessa impostazione è stata seguita per i requisiti finanziari e tecnici di partecipazione alle gare, per i quali si è constatato un sostanziale vuoto normativo, dovuto all'assenza di disposizioni in merito all'interno dell'Allegato II.12. Ciò ha reso incerta la disciplina applicabile, e astrattamente possibili le tre seguenti opzioni in-

¹⁴ L'Istituto per l'Innovazione e Trasparenza degli Appalti e la Compatibilità Ambientale (ITACA) è un organo tecnico della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, costituito nel 1996 per impulso delle Regioni con l'obiettivo di garantire un efficace coordinamento tra le stesse e promuovere azioni condivise.

¹⁵ Invitalia è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dà impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *start-up* innovative, offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi europei e nazionali e opera come centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

¹⁶ L'Istituto per la Finanza e l'Economia Locale (IFEL) è una Fondazione istituita nel 2006 dall'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI). È l'ente deputato ad assistere i Comuni in materia di finanza ed economia locale. Oltre a costituire la tecnico-struttura di riferimento per la raccolta sistematica, l'elaborazione e la diffusione dei dati relativi ai tributi, la Fondazione opera come ente di ricerca e formazione attraverso la produzione di studi, analisi e proposte di innovazione normativa atte a soddisfare le istanze dei Comuni e dei cittadini.

¹⁷ Si segnala che, successivamente alla redazione del documento di consultazione, il Correttivo appalti (il già citato d.lgs. n. 209/2024), intervenendo sulla materia dell'equo compenso, ha apportato rilevanti modifiche all'articolo 41 del Codice.

¹⁸ Decreto ministeriale del Ministro della giustizia 17 giugno 2016, recante "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". La tabella Z-2, recante "Prestazioni e parametri (Q) di quiescenza", costituisce un allegato del predetto decreto.

interpretative: conferma del regime delineato dalle Linee guida n. 1 adottate dall'Autorità sotto la vigenza del precedente Codice¹⁹; rinvio dell'individuazione dei requisiti alla discrezionalità della stazione appaltante; applicazione della disciplina generale prevista per gli esecutori di servizi e forniture dall'articolo 100, comma 11, del Codice. In attesa degli esiti della consultazione pubblica, il documento è stato predisposto aderendo alla prima delle tre opzioni sopra riportate.

La partecipazione alla consultazione è stata molto significativa e altamente qualificata, essendosi registrato complessivamente l'intervento di n. 100 soggetti tra ordini professionali, collegi nazionali, stazioni appaltanti, singoli professionisti, associazioni di operatori economici, associazioni sindacali di professionisti.

All'esito della consultazione pubblica, ANAC ha provveduto ad analizzare i contributi pervenuti, unitamente al tavolo tecnico incaricato della redazione del documento di consultazione, e ha iniziato a lavorare alla predisposizione dell'atto finale.

Nel corso dei lavori, tuttavia, si è constatato che l'incertezza del quadro normativo, ancora in via di definizione stante l'avvio della stesura del Correttivo al Codice, rendeva consigliabile, a fronte dei dubbi interpretativi ancora aperti, la sospensione delle attività.

6.2.2. Il contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica

Nel 2024 l'Autorità ha anche completato l'attività di analisi dei contributi pervenuti in merito allo schema di contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica (*Energy Performance Contract* - EPC) per gli edifici pubblici (articolo 200 del Codice), posto in consultazione nel corso dell'anno precedente.

La decisione di predisporre il contratto-tipo di rendimento energetico è stata dettata dalla volontà di intervenire in un settore strategico – quello dell'efficienza energetica, il cui miglioramento costituisce uno degli obiettivi dell'Unione europea negli anni a venire – per consentire a tutte le amministrazioni pubbliche, anche le meno strutturate, di affrontare con successo una procedura complessa, quale quella di partenariato, potendosi avvalere di un pratico supporto operativo che le agevoli nello svolgimento dell'attività di ristrutturazione del parco immobiliare pubblico.

L'attività è stata svolta unitamente al MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e all'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (ENEA).

Una prima bozza della versione finale del contratto-tipo è stata quindi condivisa con gli altri partecipanti al tavolo interistituzionale per il partenariato pubblico-privato – Agenzia per la coesione territoriale, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE), ISTAT, Corte dei conti, Fondazione IFEL, Università Bocconi – in data 26 marzo 2024.

Il testo finale, definito anche alla luce delle osservazioni emerse in questa sede, è stato approvato con delibera ANAC n. 349 del 17 luglio 2024, con determina del Ragioniere Generale dello Stato del 22 luglio 2024 e con nota del Presidente di ENEA dell'11 luglio 2024.

Il risultato di questa complessa attività è stato presentato nel corso di un evento pubblico svoltosi il 2 dicembre 2024 presso il MEF, con lo scopo di stimolare un confronto tra esponenti del mondo pubblico e privato sul partenariato pubblico-privato, incentivando, nello stesso tempo, la diffusione del contratto-tipo tra le amministrazioni, nell'ottica di un potenziamento della capacità di creare valore attraverso gli interventi realizzati senza gravare sui bilanci pubblici.

¹⁹ Linee guida n. 1, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*, approvate dall'Autorità con delibera n. 973 del 14 settembre 2016, aggiornate al decreto legislativo n. 56/2017 con delibera ANAC n. 138 del 21 febbraio 2018, e ulteriormente aggiornate con delibera ANAC n. 417 del 15 maggio 2019.

6.3. ALTRI ATTI DI INDIRIZZO

L'Autorità ha svolto l'attività di supporto e di indirizzo nei confronti del mercato anche tramite l'adozione di atti a carattere generale volti alla soluzione di specifiche criticità. Di seguito sono individuati e descritti gli atti più rilevanti, che consistono perlopiù in Comunicati del Presidente.

Questi costituiscono strumenti particolarmente rilevanti, in quanto idonei a fornire indirizzi interpretativi uniformi e ad orientare il mercato in modo tempestivo, assicurando la corretta e omogenea attuazione delle disposizioni normative.

6.3.1. I Comunicati con funzioni di indirizzo

6.3.1.1. Il passaggio al nuovo regime di pubblicità legale

Con il Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024, recante *Indicazioni per l'assolvimento degli obblighi di pubblicità legale dei bandi di gara in ambito nazionale*, e con il successivo Comunicato del Presidente del 24 gennaio 2024, contenente *Indicazioni sul collegamento ipertestuale alla documentazione di gara inserito nei bandi pubblicati tramite BDNCP*, l'Autorità ha inteso fornire le prime indicazioni volte a disciplinare il passaggio dal regime di pubblicità legale sulla Gazzetta Ufficiale, vigente fino al 31 dicembre 2023, a quello, divenuto efficace a partire dal 1° gennaio 2024, che prevede, ai sensi dell'articolo 27 del Codice, che la pubblicità legale sia assolta con la pubblicazione sulla BDNCP attraverso le piattaforme di approvvigionamento digitale (PAD), le quali, interagendo in modalità interoperabile con la stessa BDNCP, trasmettono a quest'ultima tutti i dati necessari alla pubblicazione.

In particolare, con il primo Comunicato l'Autorità ha chiarito quale fosse la disciplina applicabile ai bandi la cui pubblicazione si fosse trovata a cavallo dei due regimi, mentre con il secondo ha richiamato l'attenzione delle stazioni appaltanti sulla necessità che il collegamento ipertestuale alla documentazione di gara, inserito nel bando, consenta di accedere liberamente al sito istituzionale della stazione appaltante, nella pagina della sottosezione dedicata al ciclo di vita del singolo contratto, dove viene pubblicata e mantenuta aggiornata la documentazione relativa alla singola procedura. Ciò al fine di garantire l'accesso al mercato, nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità e trasparenza e di proporzionalità.

6.3.1.2. L'utilizzo dell'interfaccia web messa a disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici

Sul tema della digitalizzazione verte anche il Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024, con il quale ANAC ha fornito indicazioni di carattere transitorio sull'applicazione delle disposizioni codicistiche in materia di digitalizzazione agli affidamenti di importo inferiore a 5.000 euro. Tali indicazioni sono state essenzialmente volte a supportare e favorire le amministrazioni nella fase di adeguamento ai nuovi sistemi, che prevedono l'utilizzo delle PAD per l'espletamento delle procedure di acquisto, e a garantire, così, una migliore e più graduale transizione verso l'amministrazione digitale.

In tale ottica, l'Autorità, sentito il MIT, ha chiarito che, allo scopo di consentire lo svolgimento delle ordinarie attività di approvvigionamento in coerenza con gli obiettivi della digitalizzazione, l'utilizzo dell'interfaccia web messa a disposizione dalla Piattaforma Contratti Pubblici (PCP)²⁰ sarebbe stato accessibile anche per gli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro fino al 30 settembre 2024. Tale strumento rappresenta una modalità suppletiva, che può essere utilizzata in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD.

Stante il perdurare delle difficoltà manifestate dal mercato nell'utilizzo delle PAD, il mantenimento dei servizi offerti dall'Autorità tramite l'interfaccia web messa a disposizione dalla PCP è stato ritenuto essenziale al fine di supportare e completare il processo di digitalizzazione.

Pertanto, con i successivi Comunicati del 28 giugno e del 18 dicembre 2024, la misura non solo è stata prorogata fino al 30 giugno 2025, ma è stata anche estesa all'adesione ad accordi quadro e convenzioni, alla ripetizione di lavori o servizi analoghi ai sensi dell'articolo 76, comma 6, del Codice – ove questa fosse prevista

²⁰ La Piattaforma Contratti Pubblici (PCP) è la piattaforma gestita da ANAC che abilita la digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, in conformità a quanto previsto dal Codice. Essa è costituita da una serie di servizi accessibili dalle piattaforme digitali di approvvigionamento esclusivamente in interoperabilità attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) che, in adempimento alle previsioni del Codice, consentono la realizzazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (articolo 22) ed abilitano l'accesso alla BDNCP (articolo 23), l'accesso al FVOE (articolo 24) e la pubblicità legale degli atti (articolo 27). Per le stazioni appaltanti è inoltre possibile accedere ad un insieme di funzionalità per la gestione delle fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici anche attraverso l'apposita interfaccia web della PCP.

dalla documentazione di gara originaria relativa a procedure pubblicate anteriormente al 31 dicembre 2023 –, alle fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del Codice (di cui alla delibera ANAC n. 584 del 19 dicembre 2023), nonché agli affidamenti *in house*.

6.3.1.3. La profilazione dei responsabili di fase nei sistemi di ANAC

Mediante il Comunicato del Presidente del 6 marzo 2024, recante indicazioni sulla profilazione dei responsabili di fase nei sistemi di ANAC, si è inteso risolvere in via transitoria le difficoltà incontrate dalle stazioni appaltanti nell'individuazione dei soggetti autorizzati ad accedere ai sistemi operativi dell'Autorità. Le criticità, che rischiavano di paralizzare, o comunque rallentare fortemente, l'attività delle amministrazioni, sono emerse con riferimento ai responsabili di fase, che le stazioni appaltanti, ai sensi del comma 4, dell'articolo 15, del Codice²¹, possono prevedere nell'ambito del proprio modello organizzativo.

A tal proposito, l'Autorità ha chiarito che, per poter accedere ai sistemi informativi di ANAC, detti soggetti devono essere preventivamente registrati e associati alla stazione appaltante o all'ente concedente di appartenenza.

Nelle more dell'implementazione di una soluzione operativa che consentisse l'indicazione dei soggetti autorizzati a svolgere le funzioni di Responsabile unico di progetto (RUP - nel previgente Codice, Responsabile unico del procedimento) e di responsabile di fase nell'ambito del profilo della stazione appaltante registrato sull'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), l'Autorità ha concesso l'accesso ai propri sistemi da parte dei responsabili di fase a prescindere dalla preventiva indicazione ad opera del RUP, al fine di agevolare le amministrazioni nello svolgimento delle attività di competenza. Pertanto, in via transitoria, è stato consentito ai responsabili di fase di registrarsi a sistema autonomamente, selezionando il profilo di RUP.

6.3.1.4. I criteri di selezione nelle procedure negoziate

Constatata, in occasione di diversi procedimenti di vigilanza, la sussistenza di numerose anomalie e criticità in ordine alle modalità di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate, con il Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024, ANAC ha ritenuto opportuno fornire alle stazioni appaltanti talune indicazioni al riguardo.

In primo luogo, l'Autorità ha richiamato l'attenzione delle stazioni appaltanti sul fatto che, in conformità alle disposizioni del Codice e del relativo Allegato II.1, i criteri che possono essere correttamente adottati per l'eventuale riduzione del numero dei soggetti da invitare alle procedure negoziate devono essere pertinenti rispetto all'oggetto dell'appalto, rispettosi del principio di concorrenza, oggettivi e non discriminatori, proporzionati e trasparenti.

Ha, quindi, invitato le stazioni appaltanti a considerare che, al pari del sorteggio, il criterio cronologico può essere ammesso soltanto in circostanze eccezionali e residuali, nei limiti ed alle condizioni previste dal Codice, quando l'utilizzo di criteri oggettivi risulti impossibile o comporti oneri tali da ostacolare lo svolgimento rapido della procedura.

L'Autorità ha precisato, inoltre, che i criteri adottati non devono avere alcuna finalità o effetto escludente nei confronti dei singoli candidati, ma devono essere utilizzati ai soli fini della redazione di una o più possibili graduatorie, dalle quali è consentito escludere soltanto gli operatori economici privi dei necessari requisiti di partecipazione nonché gli aggiudicatari uscenti, nel rispetto del vigente principio di rotazione di cui all'articolo 49 del Codice.

Sul piano operativo, ANAC ha invitato le stazioni appaltanti, innanzitutto, a dotarsi di un regolamento (o atto equivalente) in cui siano disciplinati – oltre alle modalità di espletamento delle indagini di mercato (eventualmente distinte per fasce) e alle modalità di costituzione e revisione degli elenchi di operatori economici, distinti per categoria e fascia di importo – i criteri di scelta dei soggetti da invitare a presentare offerta. In secondo luogo, l'Autorità ha sollecitato le stazioni appaltanti ad indicare espressamente, nella determina a contrarre e nell'eventuale avviso per manifestazione di interesse, i criteri di selezione utilizzati, in conformità alle eventuali disposizioni regolamentari, e a redigere – in applicazione dei criteri prescelti e nel rispetto del

²¹ L'articolo 15, comma 4, del Codice prevede che, ferma restando l'unicità del RUP, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono individuare modelli organizzativi che prevedano la nomina di un responsabile di procedimento per le fasi di programmazione, progettazione ed esecuzione e un responsabile di procedimento per la fase di affidamento. In tal caso, le relative responsabilità sono ripartite in base ai compiti svolti in ciascuna fase, ferme restando le funzioni di supervisione, indirizzo e coordinamento del RUP.

principio di rotazione – graduatorie che non escludano operatori economici in possesso dei requisiti previsti per il possibile affidamento.

Alle stesse stazioni appaltanti, infine, è stato rivolto l'invito a disporre la verifica da parte della struttura di *auditing*, o di altro soggetto appositamente individuato all'interno della propria organizzazione, circa la corretta attuazione del principio di rotazione degli affidamenti, al fine di garantire la parità di trattamento, in termini di effettiva possibilità di partecipazione alle gare, anche delle micro, piccole e medie imprese inserite negli elenchi.

6.3.1.5. Il principio di rotazione

Nell'esercizio delle proprie funzioni di vigilanza, ANAC ha riscontrato ripetute anomalie nell'applicazione del principio di rotazione agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate. Pertanto, con il Comunicato del Presidente del 24 giugno 2024, ha inteso fornire alcuni chiarimenti in merito, sintetizzando le linee d'azione a cui devono attenersi le stazioni appaltanti nell'applicazione del predetto principio.

Preliminarmente, l'Autorità ha evidenziato che il nuovo Codice non vieta più il reinvito dell'operatore economico invitato e non affidatario nel precedente affidamento, ma soltanto il reinvito del contraente uscente, ossia del soggetto che ha conseguito la precedente aggiudicazione.

Ha inoltre rilevato che l'articolo 49 del Codice recepisce in parte quanto previsto da ANAC nelle Linee guida n. 4²², con particolare riferimento, da un lato, alla possibilità, per la stazione appaltante, di ripartire gli affidamenti in fasce in base al valore economico, in conformità ad apposito regolamento, e, dall'altro, alla scelta di escludere dall'applicazione del principio di rotazione, oltre alle procedure aperte, anche le procedure negoziate precedute da indagini di mercato che siano state effettuate senza porre limiti al numero di operatori economici, in possesso dei requisiti richiesti, da invitare alla successiva procedura.

Di contro, si è rilevato che, innovando rispetto alle richiamate Linee guida, la nuova disciplina non ripropone il riferimento ai "tre anni solari" quale periodo da considerare ai fini dell'applicazione del principio di rotazione, né indica alcun diverso arco temporale, dovendo il contraente uscente di fatto "saltare un turno" (due affidamenti consecutivi) prima di poter legittimamente conseguire un nuovo affidamento da parte della stessa stazione appaltante.

Si è evidenziato, infine, che la norma consente ora di derogare al divieto del reinvito del contraente uscente motivando circa la contemporanea sussistenza di tre presupposti, individuati nella struttura del mercato, nell'effettiva assenza di alternative e nell'accurata esecuzione del precedente contratto.

6.3.1.6. L'affidamento diretto di un accordo quadro

A fronte di diversi quesiti concernenti la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto di un accordo quadro e le conseguenti attuali modalità di acquisizione del Codice Identificativo di Gara (CIG) e di trasmissione dei relativi dati ed informazioni, con il Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024, ANAC ha ritenuto opportuno fornire puntuali chiarimenti al riguardo.

In primo luogo, l'Autorità ha osservato che nessuna vigente disposizione del Codice sembra vietare l'affidamento diretto di un accordo quadro, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), del Codice stesso ossia nel caso di lavori il cui importo massimo stimato per l'intera durata dell'accordo sia inferiore a 150.000 euro e nel caso di servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura, o forniture il cui importo massimo stimato, sempre per l'intera durata dell'accordo, sia inferiore a 140.000 euro, e sempre che non ricorra un interesse transfrontaliero certo.

Ciò premesso, l'Autorità ha evidenziato che la possibilità di ricorrere all'affidamento diretto di un accordo quadro resta, comunque, subordinata ad una serie di condizioni, ed in particolare alla compiuta individuazione delle prestazioni oggetto dell'accordo, alla sussistenza di uno stretto legame tra quest'ultimo e gli strumenti di pianificazione e programmazione, al puntuale calcolo dell'importo massimo complessivo dell'accordo quadro, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 14, comma 16, del Codice, nonché, ove possibile, alla consultazione di più operatori economici in possesso di documentate esperienze pregresse.

²² Linee guida n. 4, recanti *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*, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 1097 del 26 ottobre 2016, aggiornate al decreto legislativo 19 aprile 2017, n. 56, con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018, infine aggiornate con delibera del Consiglio n. 636 del 10 luglio 2019 al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55.

L'Autorità ha infine indicato le schede utilizzabili ai fini dell'acquisizione del CIG e della trasmissione dei dati concernenti affidamenti diretti di accordi quadro.

6.3.1.7. Il divieto di frazionamento degli incarichi per i servizi di ingegneria e architettura

Tra le questioni che, in sede di vigilanza, sono risultate particolarmente meritevoli di specifico approfondimento, figurano le modalità di calcolo del valore stimato dell'appalto. L'Autorità, pertanto, ha ritenuto opportuno fornire alcune indicazioni generali al riguardo, soprattutto per quanto attiene al rispetto del divieto di frazionamento degli incarichi per i servizi di ingegneria e architettura. L'argomento è stato, quindi, affrontato nell'ambito del Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024.

In tale sede, ANAC ha evidenziato, innanzitutto, che il nuovo Codice riconosce priorità all'affidamento congiunto della progettazione di fattibilità tecnica ed economica e della progettazione esecutiva e che, in secondo luogo, il vigente quadro normativo conferma l'obbligo, da parte delle stazioni appaltanti, di stimare in via unitaria l'importo totale dei servizi di ingegneria e architettura, posto che, in caso contrario, si darebbe luogo ad un ingiustificato frazionamento degli stessi.

Nello specifico, ai fini del computo corretto dell'importo unitario, l'Autorità ha rammentato alle stazioni appaltanti la necessità di calcolare l'importo di ciascuna prestazione da affidare, per poi sommare gli importi stimati per ciascun servizio e/o incarico oggetto di affidamento. A tal proposito, è stato altresì precisato che, in caso di ripartizione del servizio in più lotti, occorre tenere conto della somma del valore dei singoli lotti ai fini della determinazione degli onorari.

6.3.1.8. L'istituto della cooptazione delle imprese nel settore dei beni culturali

Con il Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024, l'Autorità è invece intervenuta sul tema dell'applicabilità dell'istituto della cooptazione delle imprese al settore dei beni culturali, fornendo alcune indicazioni di carattere generale volte ad orientare in modo uniforme l'azione amministrativa delle stazioni appaltanti.

Nella circostanza, ANAC ha evidenziato che l'applicabilità della cooptazione al settore dei beni culturali si scontra con la specificità del regime di qualificazione in tale settore, confermata anche nel nuovo Codice, con il rinvio all'Allegato II.18 per la definizione dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori e dei direttori tecnici per i lavori riguardanti i beni culturali (articolo 132, comma 2).

La peculiarità della disciplina complessivamente delineata si sostanzia nell'esigenza che i soggetti esecutori di opere tutelate siano qualificati personalmente, senza poter confidare sulla capacità di altri soggetti, in ragione dell'esigenza di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale. Di conseguenza, la necessaria correlazione tra soggetto qualificato nella categoria richiesta dal bando e soggetto esecutore dei lavori sui beni soggetti a tutela, ad avviso dell'Autorità, esclude la possibilità di ricorrere, in via generale, all'istituto della cooptazione per l'esecuzione dei lavori sui beni culturali.

Viene fatto salvo il solo caso in cui l'importo della quota dei lavori da riservare all'impresa cooptata si attesti al di sotto della soglia di 150.000 euro, per il quale si ritiene possibile raggruppare come cooptata un'impresa che, benché priva dell'attestazione SOA, sia in possesso dei requisiti richiesti per lavori di importo pari o inferiore a 150.000 euro, anche se l'importo complessivo dei lavori superi la predetta soglia dei 150.000 euro.

6.3.1.9. L'utilizzo del criterio del minor prezzo nell'affidamento di lavori sopra soglia

Un profilo in relazione al quale sono pervenute ad ANAC numerose richieste di chiarimento è quello del possibile utilizzo del criterio di aggiudicazione del minor prezzo per gli appalti di lavori sopra soglia. L'Autorità, pertanto, con il Comunicato del Presidente del 20 novembre 2024, ha fornito importanti indicazioni al riguardo.

In particolare, ANAC ha rilevato che, ferme restando le fattispecie per le quali è obbligatorio il ricorso al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuate nell'articolo 108, comma 2, del Codice, una lettura complessiva e sistematica della disposizione, che tenga conto anche di altre essenziali prescrizioni del medesimo Codice, suggerisce di accordare preferenza all'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, con possibile applicazione del criterio del minor prezzo nelle sole ipotesi in cui gli aspetti qualitativi della commessa risultino esaustivamente assicurati da altre previsioni della *lex specialis* e dai documenti progettuali posti a base di gara.

6.3.2. Il *Vademecum* informativo per gli affidamenti diretti

Oltre ai Comunicati del Presidente, un ulteriore importante atto di indirizzo, adottato dall'Autorità il 30 luglio 2024, è rappresentato dal *Vademecum informativo per gli affidamenti diretti di lavori di importo inferiore a 150.000 euro, e di forniture e servizi di importo inferiore a 140.000 euro*.

Il documento si rivolge alle stazioni appaltanti con lo scopo di fornire indicazioni operative utili ad orientarle nella corretta e uniforme applicazione del Codice. A tal fine, l'Autorità ha ricostruito minuziosamente, in ogni suo aspetto, la disciplina applicabile agli affidamenti diretti, definendone i presupposti legittimanti, le modalità di espletamento e le schede utilizzabili tramite le piattaforme di approvvigionamento digitale per la gestione della procedura e del contratto.

6.3.3. Le FAQ in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e di digitalizzazione

Come è noto, con la sigla FAQ (*Frequently Asked Questions*) si è soliti indicare la raccolta delle domande che vengono più frequentemente poste dagli utenti su un determinato tema, corredate delle relative risposte. Le FAQ sono comunemente utilizzate nei siti *web*, nelle riviste specializzate e nelle piattaforme di supporto per fornire risposte immediate ai quesiti più ricorrenti e, quindi, soluzioni rapide ai dubbi più comuni.

L'Autorità, consapevole delle notevoli potenzialità di tale strumento in termini di esaustività e chiarezza, ne fa uso da tempo in relazione alle materie che risultano più spesso interessate da richieste di chiarimenti e supporto. L'attività di indirizzo di ANAC, pertanto, si avvale anche di FAQ per orientare in modo immediato ed efficace l'azione di amministrazioni, enti e stazioni appaltanti.

Nello specifico, nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha provveduto all'aggiornamento delle FAQ in tema di tracciabilità dei flussi finanziari e alla predisposizione di nuove FAQ in tema di digitalizzazione. Queste ultime, in particolare, sono volte a fornire una rapida soluzione alle numerose richieste di informazioni e di chiarimenti che il passaggio alla digitalizzazione ha suscitato da parte degli operatori del mercato.

6.4. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE

La digitalizzazione ha determinato un cambiamento radicale del modello di gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici, con un forte impatto non solo sulle modalità operative di conduzione degli affidamenti, ma anche sulla definizione dei processi delle amministrazioni e ha esplicitato i suoi effetti anche al di fuori dello stretto perimetro del mercato delle commesse pubbliche, coinvolgendo soggetti che, pur non essendo tra gli attori principali del *procurement*, svolgono comunque un ruolo fondamentale ai fini del conseguimento del risultato. Si pensi agli enti certificanti il possesso dei requisiti di partecipazione, chiamati ad alimentare il FVOE, o alle compagnie di assicurazione che emettono le garanzie fidejussorie, per la cui verifica il Codice richiede modalità telematiche.

Dirompente, dunque, è stata la forza d'urto della digitalizzazione su tutti gli operatori coinvolti a qualsiasi titolo nei processi di approvvigionamento, complici anche i tempi molto ristretti imposti dagli impegni assunti in sede europea, che non hanno consentito di mettere in campo, con congruo anticipo rispetto alla data di avvio, tutte le più opportune azioni di accompagnamento del cambiamento.

ANAC, in qualità di titolare della struttura portante dell'intero modello di digitalizzazione, si è attivata sin da subito per prestare assistenza al mercato tramite la pubblicazione di FAQ e di comunicati e la risposta a singole richieste di chiarimento, fornendo riscontro, nel corso del 2024, a oltre 13.600 quesiti tecnici e giuridici ricevuti tramite diversi canali (*Contact center*, protocollo, servizi *online* e caselle *e-mail* dedicate, etc.). L'Autorità, inoltre, ha mantenuto una diretta e continua interlocuzione con il MIT, la Cabina di regia, le associazioni degli enti territoriali (ANCI, UPI), le Regioni e le principali stazioni appaltanti e centrali di committenza, quali Consip S.p.A., Invitalia S.p.A. e i rappresentanti dei soggetti aggregatori.

La costante attività di supporto svolta nel corso dell'anno ha portato ANAC a confrontarsi con una vasta gamma di problematiche connesse all'implementazione della digitalizzazione, come si illustrerà sinteticamente nei paragrafi seguenti.

6.4.1. Le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate

Una rilevante criticità è stata subito individuata nel vincolo imposto dall'articolo 25 del Codice all'utilizzo di PAD certificate dall'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID). Posto che il 1° gennaio 2024 risultavano certificate per l'espletamento della fase di affidamento appena n. 17 PAD, molte amministrazioni, soprattutto le più piccole e meno strutturate, e con riferimento a contratti di importo esiguo, hanno lamentato l'eccessiva rigidità del sistema e le difficoltà, sproporzionate rispetto al valore dell'acquisto, connesse alla ricerca di una piattaforma disponibile.

Come si è anticipato nel paragrafo 6.3.1.2, con il Comunicato del Presidente del 10 gennaio 2024, al fine di favorire le amministrazioni nell'adeguamento ai nuovi sistemi e consentire lo svolgimento delle ordinarie attività di approvvigionamento in coerenza con gli obiettivi della digitalizzazione, l'Autorità, sentito il MIT, ha permesso, in caso di impossibilità o difficoltà di ricorso alle PAD, l'utilizzo dell'interfaccia *web* messa a disposizione dalla PCP per la gestione degli affidamenti diretti di importo inferiore a 5.000 euro. La misura, di carattere transitorio e temporaneo, è stata poi prorogata – come si è detto – fino al 30 giugno 2025 ed estesa all'adesione ad accordi quadro e convenzioni, alla ripetizione di lavori o servizi analoghi ai sensi dell'articolo 76, comma 6, del Codice prevista dalla documentazione di gara originaria in relazione a procedure pubblicate prima del 31 dicembre 2023, nonché alle fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del Codice e agli affidamenti *in house*.

Parallelamente, sin dal gennaio 2024, l'Autorità ha mantenuto aperto un canale di continuo dialogo con i gestori delle PAD. L'attività di confronto è stata recentemente istituzionalizzata, per iniziativa di AgID in quanto *owner* del processo di certificazione, tramite la creazione di un tavolo che vede presenti i gestori di tutte le PAD, con lo scopo di mettere a fattor comune le problematiche rilevate e di elaborare soluzioni condivise, utili al miglioramento della fruizione delle piattaforme da parte delle stazioni appaltanti.

A partire dal 1° gennaio 2024 si è verificato un progressivo incremento del numero delle PAD a seguito dell'ingresso nel mercato di nuovi attori. Contemporaneamente, si è assistito ad una rapida evoluzione delle stesse, legata all'ampliamento delle funzionalità supportate, inizialmente limitate all'affidamento dei contratti e poi estese anche all'esecuzione; ciò ha comportato l'introduzione di ulteriori versioni di alcune PAD in corso d'opera.

Alla data del 31 dicembre 2024 si contavano n. 53 PAD certificate per la gestione dell'intero ciclo di vita del contratto, dall'affidamento al termine dell'esecuzione, e n. 26 PAD certificate per la sola fase di affidamento, considerando distinte le varie versioni di una singola PAD.

Per quanto concerne il numero dei titolari sviluppatori delle componenti certificate utilizzate dalle PAD e quello dei gestori delle stesse piattaforme, alla medesima data del 31 dicembre 2024, n. 44 titolari risultavano avere componenti certificate e n. 56 gestori risultavano condurre una o più PAD conformi. Oltre a società di sviluppo *software* impegnate nello specifico mercato, tra i titolari e i gestori si riscontrano principalmente pubbliche amministrazioni che coordinano realtà territoriali, in particolare Città metropolitane e Regioni.

Le PAD certificate risultano dislocate sull'intero territorio nazionale, con una presenza e una copertura differenziate a livello regionale. L'elenco delle PAD è consultabile attraverso il servizio *online* <https://dati.anti-corruzione.it/#/regpiacert>, che espone anche il dettaglio delle componenti di servizio certificate per ciascuna piattaforma, nonché i gestori e i titolari.

L'aumentato numero delle PAD e delle funzioni sviluppate da ciascuna di esse, unitamente all'accresciuta coscienza digitale delle stazioni appaltanti, consentono di ritenere superata la fase emergenziale registrata all'inizio del 2024 e di considerare avviata, pur con i normali margini di miglioramento, una fase a regime, nella quale il soggetto intenzionato ad affidare un contratto pubblico sa come muoversi sul mercato per individuare la PAD in grado di garantirgli le funzionalità necessarie al conseguimento dell'obiettivo.

6.4.2. Il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico

In tema di digitalizzazione, alcune criticità sono emerse anche in relazione alla versione 2.0 del FVOE, utilizzabile per la verifica dei requisiti, nelle procedure indette a partire dal 1° gennaio 2024, per il tramite delle PAD interoperanti con la PCP e la BDNCP.

Il FVOE 2.0, tuttora soggetto ad evoluzione, è fruibile dalle stazioni appaltanti attraverso le PAD, oltre che attraverso l'interfaccia utente messa a disposizione da ANAC. Il suo funzionamento, tuttavia, è condizionato

dalla disponibilità degli enti certificanti a sviluppare e rendere disponibili i nuovi servizi necessari per l'acquisizione della documentazione e dei dati utili alla verifica dei requisiti. Stante la centralità dello strumento nell'ecosistema di *procurement*, risulta cruciale il mantenimento tecnico delle condizioni di interoperabilità con gli enti certificanti.

Al 31 dicembre 2024 gli enti certificanti che risultavano avere messo a disposizione servizi interoperabili erano il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, il Ministero dell'Interno, il Ministero della Giustizia, l'INPS, l'Agenzia delle Entrate, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), la Cassa nazionale di previdenza ed assistenza per gli ingegneri e architetti liberi professionisti (Inarcassa) e Accredia, oltre alla stessa Autorità per ciò che riguarda le informazioni di propria esclusiva titolarità (le attestazioni SOA e le informazioni presenti nel Casellario delle imprese). Con altri enti certificanti (Ispettorato nazionale del lavoro e *International Accreditation Forum*) sono tuttora in corso valutazioni per stabilire la disponibilità di banche dati e servizi centralizzati e per individuare eventuali modalità di interazione e scambio dei dati.

Occorre segnalare, tuttavia, che per alcune tipologie di dati e di documentazione, di particolare interesse per le stazioni appaltanti, allo stato attuale non sono ancora disponibili banche dati centralizzate contenenti le necessarie informazioni da integrare con il FVOE. È questo il caso, ad esempio, dei certificati dei carichi pendenti e delle richieste di rinvio a giudizio da parte del Ministero della Giustizia.

Di contro, attualmente sono in corso di sviluppo alcune nuove funzionalità del FVOE, finalizzate a consentire l'utilizzo dello strumento in sede di indagini di mercato, con particolare riferimento agli affidamenti diretti previa richiesta di preventivo, e per la verifica dei requisiti degli operatori economici iscritti ai sistemi dinamici di acquisizione (SDA) istituiti dalle centrali di committenza. È allo studio anche lo sviluppo di specifici servizi volti a consentire alle Società Organismo di Attestazione (SOA) di integrare le funzionalità del FVOE con i sistemi gestionali da loro utilizzati nell'ambito del processo di qualificazione.

6.4.3. La Piattaforma per la pubblicità a valore legale

A partire dal 1° gennaio 2024 l'Autorità, secondo le previsioni degli articoli 27, 84 e 85 del Codice, ha reso operativa la Piattaforma per la pubblicità a valore legale (PVL - <https://pubblicitalegale.anticorruzione.it/>), che garantisce la pubblicità legale in ambito nazionale di bandi e avvisi relativi ai contratti pubblici. Nel corso del 2024 sono state gestite n. 851.200 pubblicazioni, ripartite tra le varie tipologie evidenziate nella seguente tabella.

Tabella 6.1 | Pubblicazioni nella piattaforma PVL nel periodo 1° gennaio 2024 - 31 dicembre 2024

Tipologia di pubblicazione	Numero di pubblicazioni
Affidamenti diretti	749.441
Affidamenti <i>in house</i>	7.743
Avvisi di pre-informazione indittivi	328
Avvisi di pre-informazione informativi	1.029
Bandi	24.690
Elenchi operatori economici	414
Indagini di mercato pari o sopra soglia	3.230
Indagini di mercato sottosoglia	13.868
Modifiche contrattuali	697
Preavvisi di aggiudicazione diretta	65
Risultati	49.559
Sistemi di qualificazione	136
Totale complessivo	851.200

Fonte ANAC

Il servizio è automatizzato e pubblica le informazioni acquisite nella BDNCP attraverso le PAD. La BDNCP è inoltre integrata con il *Tenders Electronic Daily* (TED), il servizio della Commissione europea per la pubblicità a livello comunitario dei bandi e degli avvisi delle procedure di affidamento sopra soglia europea.

Grazie a questa integrazione e al servizio PVL, le stazioni appaltanti adempiono gli obblighi di pubblicità senza ulteriori oneri, utilizzando le PAD per la gestione delle fasi di avvio e aggiudicazione delle procedure di affidamento.

7 LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

7.1. LO STATO DI ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, entrato in vigore il 1° luglio 2023, si applica alle procedure di affidamento di contratti di lavori di importo superiore a 500.000 euro e di servizi e forniture di importo superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti (articolo 62, comma 1, d.lgs. n. 36/2023 e Tabelle A e B dell'Allegato II.4) svolte dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza, con l'esclusione degli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e dei soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice (articolo 62, comma 17, del Codice e articolo 2, comma 2, dell'Allegato II.4).

L'articolo 63, comma 1, dello stesso Codice prevede che sia istituito *“presso l'ANAC, che ne assicura la gestione e la pubblicità, un elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte, in una specifica sezione, anche le centrali di committenza, ivi compresi i soggetti aggregatori. Ciascuna stazione appaltante o centrale di committenza che soddisfa i requisiti di cui all'allegato II.4 consegue la qualificazione ed è iscritta nell'elenco di cui al primo periodo”*.

Sono iscritti di diritto in detto elenco i soggetti indicati nel comma 4 dello stesso articolo 63, ovvero *“il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, compresi i Provveditorati interregionali per le opere pubbliche, Consip S.p.a., Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.a., Difesa servizi S.p.a., l'Agenzia del demanio, i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, Sport e salute S.p.a.”*

Grazie all'acquisizione delle domande di qualificazione in modalità telematica, l'Autorità effettua un monitoraggio costante del processo di qualificazione, con particolare riguardo ai settori di qualificazione e ai livelli conseguiti, oltre che rispetto alla distribuzione territoriale e all'eventuale funzione di centralizzazione delle committenze; informazioni che, nel loro insieme, risultano utili a descrivere il nuovo assetto del *procurement* pubblico determinato dalle recenti innovazioni normative.

Il processo di qualificazione persegue gli obiettivi di efficienza, trasparenza e professionalizzazione del sistema degli appalti pubblici, introducendo requisiti specifici per le stazioni appaltanti, al fine di garantire una maggiore capacità gestionale e competenze adeguate allo svolgimento delle procedure di gara. La principale *ratio* della riforma, infatti, si rinviene nell'intento di migliorare la qualità delle procedure di affidamento e l'efficienza complessiva della spesa, che aumenta se l'intero ciclo di vita dei contratti è gestito da soggetti esperti. Tale esigenza si avverte particolarmente in relazione alle piccole amministrazioni, le quali hanno spesso manifestato inefficienze negli acquisti, in quanto sprovviste delle professionalità necessarie.

L'obiettivo finale della riforma, dunque, è quello di consentire di svolgere l'attività contrattuale, sopra determinate soglie, solo a chi sia effettivamente in grado di svolgerla, in quanto dispone di personale adeguato e, possibilmente, vi si dedica in modo permanente e professionale, come nel caso delle centrali di committenza. La qualificazione consente, poi, di sfruttare, per lo svolgimento delle procedure contrattuali, sempre in continuo aggiornamento, le più moderne tecnologie, delle quali le amministrazioni non qualificate spesso non dispongono.

Un'ulteriore fondamentale ragione della qualificazione può essere individuata nell'esigenza di assicurare e favorire il rispetto formale e sostanziale della legge. Infatti, posto che la disciplina normativa in materia di contratti pubblici, nonostante la semplificazione operata dal nuovo Codice, risulta estremamente complessa e articolata, solo soggetti adeguatamente strutturati e qualificati sono in grado di acquisire una conoscenza sufficientemente ampia e costantemente aggiornata delle norme e della giurisprudenza di riferimento.

Per i motivi sopra richiamati, dunque, la qualificazione costituisce, senza dubbio, nel medio-lungo periodo, uno strumento di efficienza, integrità e sviluppo del mercato interno. È infatti evidente che il sistema di qualificazione richiede oggi capacità e professionalità nuove e differenti rispetto a quelle disponibili nei

tradizionali uffici appalti delle oltre 40.000 amministrazioni aggiudicatrici censite nell'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), delle quali oltre 12.000 hanno effettuato procedure di affidamento al di sopra delle attuali soglie di qualificazione, nel periodo 2018-2022, in almeno uno dei due settori previsti (lavori – servizi e forniture).

Già oggi, l'assenza di qualificazione comporta limitazioni significative. Le stazioni appaltanti non qualificate, infatti, non possono ottenere il Codice Identificativo di Gara (CIG) per le procedure per le quali vige l'obbligo di qualificazione, trovandosi quindi, di fatto, impossibilitate ad avviare tali gare per proprio conto. Le stazioni appaltanti non qualificate, inoltre, possono svolgere autonomamente solo l'acquisizione di forniture e servizi di importo inferiore alle soglie di qualificazione, dovendosi obbligatoriamente affidare a soggetti qualificati per le procedure di importo superiore (articolo 62, comma 10, d.lgs. n. 36/2023).

Il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza rappresenta, dunque, un passo significativo verso un sistema degli appalti pubblici più trasparente, efficiente e competitivo.

7.1.1. Gli effetti del sistema di qualificazione

Il sistema di qualificazione gestito da ANAC, come si è detto, prevede l'istituzione di un elenco delle stazioni appaltanti qualificate, la cui iscrizione è subordinata alla valutazione dell'effettivo possesso di requisiti peculiari d'ordine giuridico, economico e tecnico-professionale, in relazione all'oggetto o al valore del contratto da affidare.

Nel corso del 2024, tale sistema ha dimostrato la sua idoneità a garantire gli obiettivi perseguiti dal legislatore e l'attuazione dei principi generali del nostro ordinamento giuridico. In particolare, con riferimento al principio costituzionale di adeguatezza (articolo 118 della Costituzione), il sistema di qualificazione, favorendo la collaborazione fra i differenti livelli di aggregazione, anche interregionale e provinciale, è funzionale all'obiettivo prioritario di predisporre un "sistema a rete", idoneo ad assicurare che tutte le amministrazioni aggiudicatrici che non ottengano la qualificazione possano, comunque, individuare un soggetto in grado di supportarle nella fase di acquisto.

Ai fini dell'attuazione del principio di sussidiarietà e leale collaborazione tra le pubbliche amministrazioni, il sistema ha previsto l'obiettivo della specializzazione piuttosto che quello della competizione tra organizzazioni pubbliche di acquisto. La specializzazione potrà, infatti, contribuire al miglioramento delle competenze professionali, tecniche, economiche e contrattuali, riducendo i rischi di contenzioso o di bassa qualità dei prodotti, di inadempimenti dei fornitori e di inadeguatezza dei termini e delle condizioni contrattuali, anche grazie all'utilizzo obbligatorio di piattaforme elettroniche per l'uso efficiente e il riuso dei dati.

Simili modelli si svilupperanno secondo due direttrici. La prima sarà quella di una maggiore cooperazione fra soggetti aggregatori. La seconda, in ambito locale, vedrà le Città metropolitane, le aree vaste, le Province, ove adeguatamente qualificate, maggiormente chiamate ad agire in rete e a cooperare, coordinando l'attività contrattuale degli enti locali e specializzandosi in determinati settori merceologici (lavori, servizi, forniture) di prevalente interesse per tali enti, in base ai precedenti dati di spesa rilevati dal Mercato elettronico della Pubblica Amministrazione (MePA) e dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

In ogni caso, il sistema di qualificazione, fondato anche su obiettivi di specializzazione, dovrà tenere conto della consistenza degli organici esistenti nei vari enti, ed in particolare della capacità assunzionale degli enti interessati, in termini sia di capacità finanziaria sia di tempistiche. Sotto tale profilo, rilevando che il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha recentemente introdotto importanti innovazioni nel sistema del reclutamento del personale della pubblica amministrazione, anche in vista del raggiungimento degli obiettivi del PNRR, si auspica che, nell'assunzione di figure specializzate, si presti attenzione anche alle qualifiche necessarie affinché le stazioni appaltanti ottengano la qualificazione.

Già allo stato attuale, nell'individuazione dei requisiti specifici del personale da assumere, enti e amministrazioni hanno iniziato a tenere in considerazione l'esigenza di reclutare soggetti che siano dotati delle competenze occorrenti per conseguire determinati livelli di qualificazione. Per queste ragioni, il sistema di qualificazione si basa su un meccanismo dinamico e suscettibile di costante aggiornamento sulla base delle informazioni e dei dati disponibili, non soltanto per razionalizzare il numero delle stazioni appaltanti esistenti, ma anche al fine di rendere le stazioni operanti più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo.

In questa prima fase di monitoraggio, si sta già assistendo ad un costante processo di miglioramento di tutte le stazioni appaltanti, le quali, compatibilmente con i propri vincoli giuridici ed economici, stanno progressivamente adeguando i propri ordinamenti interni e le proprie strutture ai requisiti di qualificazione.

7.1.1.1. L'esempio del Ministero dell'Istruzione e del Merito

Oltre alle innumerevoli amministrazioni che stanno progressivamente migliorando alcuni requisiti (in particolare, personale, formazione e comunicazioni obbligatorie), o che stanno gradualmente rimodellando la propria struttura organizzativa al fine di accentrare la funzione appalti delle diverse articolazioni, preme porre in evidenza l'esempio offerto dal Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM).

A seguito di una lunga interlocuzione tra l'Autorità e il Ministero, è emersa la strutturale carenza di mezzi, risorse, esperienza e strumenti della maggior parte delle oltre n. 8.000 istituzioni scolastiche, al punto che la quasi totalità degli istituti scolastici non è oggi in grado di soddisfare i requisiti richiesti dalla normativa in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti.

Dando seguito alle raccomandazioni di ANAC, il Ministero ha quindi avviato, con l'adozione del decreto-legge n. 71/2024¹, un processo di riorganizzazione degli uffici centrali e periferici e di valorizzazione degli Uffici Scolastici Regionali (USR), individuati ora quali stazioni appaltanti che, in ottemperanza alla propria *mission* istituzionale, saranno tenute all'espletamento delle procedure di acquisto per le istituzioni scolastiche situate nei rispettivi ambiti territoriali di riferimento. Tale soluzione, che costituisce una riforma di assoluto rilievo del modello di organizzazione del MIM, ha una portata più ampia rispetto al mero superamento della problematica relativa alla mancata qualificazione delle stazioni appaltanti, in quanto mira anche a realizzare un generale efficientamento dei processi, con conseguenti significative economie di scala.

A regime, tra le competenze attribuite agli USR, sarà ricompreso lo svolgimento di attività di consulenza e supporto amministrativo in favore delle istituzioni scolastiche ed educative - anche di altre Regioni, previa convenzione con gli uffici scolastici competenti - in materia di affidamento ed esecuzione dei contratti aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, anche in qualità di stazioni appaltanti qualificate, in conformità a quanto previsto dall'articolo 62 del Codice.

Successivamente, al fine di provvedere al rafforzamento amministrativo degli USR, il MIM ha presentato una specifica proposta emendativa alla c.d. legge di bilancio 2025², prevedendo il potenziamento della dotazione organica di detti uffici con circa n. 100 ulteriori unità di personale, e ha assicurato la copertura finanziaria di tale intervento normativo, di carattere strategico per il sistema scolastico, attraverso risorse economiche già presenti nel proprio bilancio.

Il Ministero prevede il completamento del processo di riforma sopra descritto verosimilmente in tempo utile per l'avvio del nuovo anno scolastico, a decorrere dal 1° settembre 2025.

7.1.2. Le prospettive future

La previsione di un sistema "graduale" che individui, per le differenti classi di appalto e per le diverse fasi del ciclo di vita dei contratti, gli specifici requisiti dimensionali e di competenza adeguati, serve dunque a sollecitare le amministrazioni, come nel caso del MIM, ad essere parte attiva del processo di professionalizzazione e modernizzazione. In questo modo, il sistema di qualificazione viene a rappresentare anche un mezzo utile per realizzare economie di scala, alla luce dei benefici che potranno derivare dall'attuazione dello stesso, sia in termini di aumento della concorrenzialità, con l'offerta di servizi migliori sul mercato, sia sotto il profilo della maggiore professionalità nella gestione delle commesse pubbliche.

Nel prossimo futuro il sistema di qualificazione e aggregazione della domanda consentirà, dunque, alla pubblica amministrazione di acquisire beni e servizi ovvero di realizzare opere con costi ridotti, a prezzi più competitivi e con una qualità superiore, liberando, allo stesso tempo, risorse all'interno degli enti non qualificatisi, le quali potranno essere utilizzate per altri compiti.

¹ Decreto-legge 31 maggio 2024, n. 71, recante "Disposizioni urgenti in materia di sport, di sostegno didattico agli alunni con disabilità, per il regolare avvio dell'anno scolastico 2024/2025 e in materia di università e ricerca", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2024, n. 106.

² Legge 30 dicembre 2024, n. 207, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027".

Affinché il sistema di qualificazione risulti davvero efficace e possa anche fungere da volano nel processo di semplificazione degli appalti, è opportuno proseguire con una implementazione graduale, che lasci alle stazioni appaltanti il tempo di adeguarsi, soprattutto in termini di professionalizzazione e specializzazione del personale. La finalità del sistema è, infatti, come si è detto, quella non soltanto di razionalizzare e ridurre il numero delle stazioni appaltanti esistenti, ma di rendere le stazioni operanti più efficienti e, quindi, più qualificate nel corso del tempo, prevedendo un meccanismo di acquisizione della qualificazione improntato al gradualismo e ad una logica evolutiva basata sui dati effettivi.

Con riferimento al sistema di qualificazione, dunque, la pubblica amministrazione è vista come una infrastruttura - al pari delle reti energetiche, di trasporto o di comunicazione - che deve essere orientata al risultato e valutata sulla base di questo.

Da tale punto di vista, il processo di qualificazione ha superato la prima fase fisiologica di "resistenza al cambiamento", in quanto, come emerge dall'analisi dei dati, la qualificazione risulta ormai assimilata e condivisa dai funzionari pubblici, dai cittadini e dalle imprese. Inoltre, come dimostrano i limitati interventi effettuati dal Correttivo al Codice³, il sistema non ha registrato rilevanti conseguenze impreviste né significativi scostamenti tra disegno normativo e realtà attuativa.

Come evidenziato in precedenza, la preventiva e capillare attività svolta da ANAC, che è consistita in accurate fasi di consultazione pubblica e in una specifica analisi delle criticità manifestate dal precedente sistema di qualificazione rimasto inattuato, ha consentito di realizzare un sistema basato su dati reali, puntuali e finalizzati (*data driver decision*), nel pieno rispetto delle diversità degli enti amministrativi coinvolti, delle autonomie e dei principi di proporzionalità e gradualità.

7.1.3. Le Linee di evoluzione del sistema di qualificazione

In base all'articolo 10, comma 4, dell'Allegato II.4 al Codice, *"l'iscrizione negli elenchi delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate ha durata di due anni"*. Considerato che il sistema di qualificazione è stato avviato il 1° luglio 2023, il primo biennio di riferimento per la validità della qualificazione conseguita dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza è da intendersi come relativo al periodo 1° luglio 2023 - 30 giugno 2025, a prescindere dalla data in cui la qualificazione è stata effettivamente conseguita. Ciò al fine di razionalizzare il sistema e di non creare molteplici e differenziati periodi di validità di qualificazione, che determinerebbero una inevitabile frammentazione del meccanismo di valutazione e dei periodi da considerare per la valutazione dei requisiti e dei punteggi da assegnare ai soggetti richiedenti, con conseguenti difficoltà di gestione dell'applicativo e disparità di trattamento delle stazioni appaltanti.

Ferme restando le previsioni del legislatore circa l'avvio del sistema di qualificazione (1° luglio 2023) e il periodo biennale di validità della qualificazione stessa, in ordine alle modalità di rilascio, ai sensi dell'articolo 13, lettera b), dell'Allegato II.4 al Codice, ANAC ha previsto la possibilità per le stazioni appaltanti e per le centrali di committenza di qualificarsi in qualsiasi momento ricadente nel biennio sopra individuato, senza porre vincoli temporali decadenziali per la presentazione della relativa domanda. Tale scelta discende dalla necessità di favorire una gradualità nell'implementazione del processo di qualificazione, tenuto conto della radicalità degli interventi operati dal legislatore rispetto al precedente assetto di *procurement* pubblico.

Allo scadere del biennio, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, dell'Allegato II.4 al Codice, le stazioni appaltanti e le centrali di committenza già qualificate nel corso dello stesso saranno tenute ad aggiornare le informazioni e i dati necessari ai fini della revisione della qualificazione.

Ferma restando la possibilità di presentare domanda anche per i soggetti che non si siano precedentemente qualificati, saranno previste specifiche funzionalità del sistema informatico per consentire alle stazioni appaltanti già qualificate, entro i tre mesi antecedenti la scadenza della qualificazione, di aggiornare i dati di propria pertinenza relativamente ai quesiti oggetto di valutazione, quali, a titolo esemplificativo, le competenze del personale, la formazione, le gare svolte o le comunicazioni all'Autorità. Alla scadenza dei tre mesi, qualora non sia avvenuta tale revisione, la qualificazione attribuita decadrà, con la conseguente applicazione delle regole di blocco del CIG, laddove necessario.

³ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante *"Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36"*.

7.1.4. Le modifiche apportate dal Correttivo al sistema di qualificazione

Sebbene dai dati raccolti dall'Autorità si evinca una tendenza positiva alla progressiva attuazione della disciplina in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti, il legislatore, in continuità con gli impegni assunti in sede europea, ha ravvisato la necessità di effettuare mirate modifiche agli articoli 62 e 63 del Codice, nonché all'Allegato II.4 allo stesso, prevedendo l'espunzione di alcuni requisiti e la contestuale introduzione di altri.

Nello specifico, nel Correttivo al Codice⁴, innanzitutto, si è inteso introdurre una serie di incentivi a favore delle stazioni appaltanti che non abbiano conseguito in prima istanza la qualificazione e, in secondo luogo, si sono previsti dei requisiti flessibili per la qualificazione relativa alla fase di esecuzione, allo scopo di soddisfare, da un lato, l'esigenza di garantire al personale impiegato negli appalti pubblici una adeguata formazione di settore, comprensiva dell'utilizzo di metodi e sistemi di gestione digitale delle costruzioni, e, dall'altro, l'interesse a prevenire stalli di sistema nell'esecuzione.

Infine, si rappresenta che, in tale ambito di azione, si è intervenuti anche con l'intento di incentivare e migliorare l'attività di formazione, nonché di ampliare il più possibile l'offerta formativa. A tal fine, fra gli interventi previsti, si è introdotta espressamente la possibilità che siano erogati corsi di formazione, finalizzati ad accrescere la professionalizzazione delle stazioni appaltanti, anche da soggetti privati aventi scopo di lucro, così da riconoscere e valorizzare una prassi già ampiamente in uso presso le stazioni appaltanti, specie territoriali.

7.1.4.1. La revisione dei requisiti di qualificazione

Nell'Allegato II.4, nell'ambito delle disposizioni concernenti la revisione della qualificazione, nell'ottica di favorire una professionalizzazione (e aggregazione) delle amministrazioni aggiudicatrici, si è stabilito che, ai fini dell'attribuzione di un livello superiore o inferiore di qualificazione rispetto a quello originariamente acquisito, ANAC debba prendere in considerazione, tra i requisiti premianti, non solo la disponibilità ad essere inseriti nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, ma anche l'aver effettuato affidamenti per conto di stazioni appaltanti non qualificate, anche al di sotto della soglia obbligatoria di qualificazione.

Tali previsioni rafforzano il modello originariamente delineato dal Codice, basato sui principi costituzionali di adeguatezza e sussidiarietà, in quanto lo schema collaborativo previsto consentirà l'espletamento di una funzione pubblica di committenza efficiente e professionalizzata.

Inoltre, sono stati introdotti nuovi requisiti premianti, quali la specializzazione per ambiti settoriali e l'efficienza decisionale rispetto alla fase dell'affidamento, da intendersi, quest'ultimo, quale tempo intercorrente tra la ricezione delle offerte e la stipula del contratto, che non deve essere superiore, in media, ai centoquindici giorni.

A tal fine, è stato previsto che le stazioni appaltanti debbano monitorare con cadenza semestrale, a partire dal 1° gennaio 2025, la propria efficienza decisionale nello svolgimento delle procedure di affidamento attraverso una verifica del tempo medio intercorrente fra la data di presentazione delle offerte, come risultante dai bandi di gara, e la data di stipula del contratto. In tale ottica, si è stabilito che, quando il tempo medio rilevato risulti superiore a centosessanta giorni, le stazioni appaltanti debbano comunicare tempestivamente ad ANAC un piano di riorganizzazione. A seguito di tale comunicazione, l'Autorità è chiamata a valutare, in contraddittorio con la stazione appaltante, l'efficacia delle misure proposte in relazione alla riduzione del tempo medio di svolgimento delle procedure di affidamento e i relativi obiettivi temporali, eventualmente proponendo rimodulazioni del piano.

Al riguardo, è altresì previsto che la mancata comunicazione del piano di riorganizzazione ad ANAC o la mancata adozione delle misure proposte per superare le cause che hanno determinato il ritardo negli affidamenti, costituiscono gravi violazioni ai sensi dell'articolo 63, comma 11, del Codice. Tali ultime disposizioni, in particolare, sono tese a dare attuazione alle *milestones* M1C1-84bis e M1C1-96 del PNRR.

Il Correttivo, inoltre, ha modificato la Tabella A, concernente i requisiti – ulteriori rispetto a quelli obbligatori di cui all'articolo 4, comma 1, dell'Allegato II.4 al Codice – per la qualificazione relativa alla progettazione e all'affidamento di lavori.

⁴ Si vedano, in particolare, gli articoli 25, 26 e 88, del d.lgs. n. 209/2024.

Sono stati introdotti nuovi criteri che attribuiscono punteggi, in sostituzione di quelli relativi all'utilizzo delle piattaforme telematiche e agli obblighi di comunicazione alla Ragioneria Generale dello Stato. Alcuni dei nuovi criteri sono quelli enunciati all'articolo 11, comma 2, lettere a), b), b-bis) e b-ter) dell'Allegato medesimo, come modificato dal Correttivo: in particolare, la disponibilità ad essere inseriti nell'elenco di cui all'articolo 62, comma 10, del Codice e l'aver effettuato affidamenti per conto di stazioni appaltanti non qualificate anche al di sotto della soglia di cui all'articolo 62, comma 1; l'aggregazione di stazioni appaltanti per lo svolgimento in comune degli affidamenti e dell'esecuzione; la specializzazione per ambiti settoriali da parte delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate; l'efficienza decisionale della stazione appaltante rispetto alla fase dell'affidamento.

Allo stesso modo, è stata sostituita anche la Tabella B, concernente i requisiti – ulteriori rispetto a quelli obbligatori di cui all'articolo 6, comma 1, dell'Allegato II.4 al Codice – per la qualificazione relativa alla progettazione e all'affidamento di servizi e forniture. In particolare, sono stati introdotti i nuovi criteri di cui al sopra citato articolo 11, comma 2, eliminando i punteggi relativi all'utilizzo delle piattaforme telematiche.

Inoltre, è stata sostituita la Tabella C, che riporta gli indicatori elementari e i pesi afferenti ai requisiti di qualificazione, al fine di aggiornarla alle modifiche sopra illustrate. Infine, è stato allargato il perimetro di gare da considerare ai fini del punteggio di qualificazione.

Per quanto concerne l'introduzione dell'ulteriore parametro relativo alla valutazione dell'efficienza decisionale, si evidenzia come, attraverso tale novella, si intenda dare rilievo alla rapidità decisionale in termini di punteggio, premiale per le stazioni appaltanti virtuose o sanzionatorio per quelle non virtuose. Si assicura, così, implicitamente, l'attuazione della prescrizione contenuta nel PNRR, in quanto le stazioni appaltanti che riceveranno un punteggio minore a causa dei ritardi nei tempi di aggiudicazione, per mantenere lo stesso punteggio precedentemente conseguito, dovranno migliorare i punteggi riferiti agli altri parametri attraverso appositi esercizi di qualificazione e professionalizzazione. Allo stesso tempo, il nuovo criterio permetterà di valutare la *performance* di ciascuna stazione appaltante, che, in fase di rinnovo della propria qualificazione, vedrà valorizzata anche la capacità dell'organizzazione di concludere tempestivamente le procedure di aggiudicazione e la stipula dei contratti.

7.1.4.2. L'istituzione del tavolo dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate

Sempre nell'Allegato II.4 al Codice, è stato introdotto l'articolo 13-bis, che istituisce presso ANAC un tavolo dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate, presieduto da un rappresentante della stessa Autorità e composto da rappresentanti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, del Ministero dell'Economia e delle Finanze, della Conferenza delle Regioni, dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e dell'Unione Province d'Italia (UPI). A detto tavolo sono attribuite funzioni volte a:

- a) monitorare l'attività di committenza svolta dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza qualificate in attuazione delle richieste trasmesse ai sensi dell'articolo 62, comma 9, del Codice e il processo di individuazione di una stazione appaltante o centrale di committenza di cui al successivo comma 10;
- b) individuare eventuali sfere di attività o di ambiti settoriali ove si registri uno scostamento tra la domanda e l'offerta di attività di committenza;
- c) promuovere la specializzazione dei soggetti aggregatori e delle centrali di committenza qualificate per sfere di attività e ambiti settoriali, ivi incluso il ricorso al partenariato pubblico-privato e alla finanza di progetto, tenuto conto anche della relativa distribuzione sul territorio nazionale;
- d) individuare le centrali di committenza qualificate dotate di specifica competenza ed esperienza nelle attività ad elevata complessità o specializzazione, con riferimento anche al ricorso a strumenti e tecnologie digitali;
- e) individuare gli incentivi disponibili a legislazione vigente per le attività di cui alle lettere precedenti;
- f) assicurare il monitoraggio e il supporto ai processi di digitalizzazione, al fine di fornire alle amministrazioni territoriali una sede permanente di confronto e di cooperazione interistituzionale.

7.1.4.3. Le modifiche apportate alla disciplina della qualificazione per la fase di esecuzione

La qualificazione relativa alla fase dell'esecuzione si pone su un piano parzialmente diverso. Infatti, al contrario di quanto avviene per la selezione del contraente, dove esistono soggetti che già svolgono attività in nome e per conto di altri o che procedono all'affidamento congiunto (soprattutto di servizi e forniture) tramite accordi quadro o convenzioni, 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 di servizi complessi con cadenze periodiche o di servizi con somministrazione) e specifiche responsabilità in capo al Direttore dell'esecuzione e al Responsabile unico di progetto (RUP). Si è dunque ritenuto corretto individuare criteri tesi soprattutto alla professionalizzazione della funzione di esecuzione, piuttosto che alla riduzione numerica delle amministrazioni legittimate ad operare.

Nello specifico, con il Correttivo, sono state aggiunte due nuove tabelle, ovvero la Tabella C-*bis* e la Tabella C-*ter*, inerenti ai requisiti riferiti all'articolo 8, commi 2 e 3, dell'Allegato II.4 al Codice, in materia di qualificazione per l'esecuzione.

Tali tabelle definiscono, sia per l'esecuzione di lavori (Tabella C-*bis*) sia per l'esecuzione di servizi e forniture (Tabella C-*ter*), i requisiti, concernenti la puntualità dei pagamenti e l'assolvimento degli obblighi di comunicazione ad ANAC, che devono essere soddisfatti dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza al fine di poter eseguire il contratto per i livelli superiori a quelli di qualifica.

Tale modello di qualificazione è stato ideato nell'ottica di consentire alle stazioni appaltanti di conformarsi progressivamente e gradualmente ai nuovi obblighi inerenti alla qualificazione per la fase esecutiva del contratto, la quale, in effetti, costituisce una novità assoluta introdotta dal Codice. Le modifiche apportate al richiamato articolo 8 dell'Allegato II.4 rispondono, pertanto, all'esigenza di rendere le previsioni in esame compatibili con lo stato dell'arte in cui versano le stazioni appaltanti (soprattutto medio-piccole) in ordine alla maturazione dei requisiti prescritti per la qualificazione all'esecuzione dei contratti pubblici. La perimetrazione di detti requisiti ad opera del Correttivo, dunque, se, da un lato, appare rispondente alle richieste presentate sul punto dalla Commissione europea nell'ambito delle interlocuzioni intercorse per l'attuazione delle *milestones* PNRR (in particolare, M1C1 73-*bis*), dall'altro, mira ad allineare maggiormente il sistema di qualificazione relativo all'esecuzione del contratto all'effettivo contesto amministrativo di riferimento.

A tal fine, si prevede che, a decorrere dal 1° gennaio 2025, le stazioni appaltanti e le centrali di committenza qualificate per la progettazione e l'affidamento di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali sono qualificate anche per l'esecuzione rispettivamente di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali per i corrispondenti livelli di qualifica. Le stesse, inoltre, possono eseguire il contratto per i livelli superiori a quelli di qualifica subordinatamente al soddisfacimento di requisiti concernenti la puntualità dei pagamenti e l'assolvimento degli obblighi di comunicazione ad ANAC, nonché – come previsto dalla novella di cui alla lettera c), del comma 2, dell'articolo 8 – la partecipazione al sistema di formazione e aggiornamento del personale, come definiti per i diversi livelli di qualificazione nella Tabella C-*bis*, per l'esecuzione di lavori, e nella Tabella C-*ter*, per l'esecuzione di servizi e forniture. Nel dettaglio, la predetta modifica di cui all'articolo 8, comma 2, lettera c), intende adeguare i requisiti della formazione e dell'aggiornamento del personale al nuovo sistema formativo previsto in correlazione al meccanismo di qualificazione, senza più fare unicamente riferimento agli obblighi di cui al precedente d.lgs. n. 229/2011⁵.

Viene prevista, inoltre, con la riscrittura del comma 4 dello stesso articolo 8, la possibilità, dalla medesima data del 1° gennaio 2025, che le stazioni appaltanti non qualificate per la progettazione e l'affidamento di lavori, di servizi e forniture o di entrambe le tipologie contrattuali eseguano il contratto a condizione che siano iscritte all'AUSA, abbiano la disponibilità di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di RUP e soddisfino i requisiti sopra citati, come definiti per i diversi livelli di qualificazione nella Tabella C-*bis*, per l'esecuzione di lavori, e nella Tabella C-*ter*, per l'esecuzione di servizi e forniture. Tale disciplina risulta innovativa rispetto a quella contenuta nel precedente comma 4, il quale, pertanto, per ragioni di coordinamento, non viene riprodotto a seguito dell'integrale sostituzione dell'articolo 8.

Con l'introduzione, inoltre, del comma 5, si precisa che le stazioni appaltanti non qualificate possono comun-

⁵ Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, recante "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".

que eseguire i contratti di appalto di servizi e forniture di importo inferiore alla soglia europea nonché i contratti di lavori di manutenzione ordinaria di importo inferiore a 1 milione di euro e gli ordini su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori, di cui all'articolo 62, comma 6, lettere c) e d).

In ultimo, al fine di assicurare continuità nel passaggio tra la vecchia e la nuova disciplina, il Correttivo ha previsto, all'articolo 13-ter dell'Allegato II.4, un periodo transitorio fino al 28 febbraio 2025, durante il quale è consentito derogare alla disciplina sulla qualificazione per la fase di esecuzione. Viene infatti stabilito che, in sede di prima applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 8, nelle more della presentazione delle domande di iscrizione agli elenchi delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate per l'esecuzione di lavori ovvero di servizi e forniture e dell'attribuzione del livello di qualificazione per l'esecuzione ai sensi dell'articolo 10, comma 3, e comunque non oltre la predetta data del 28 febbraio 2025, le stazioni appaltanti possono continuare ad eseguire i contratti stipulati entro il 31 dicembre 2024 se sono iscritte all'AUSA e in possesso di una figura tecnica in grado di svolgere le funzioni di RUP.

7.2. GLI ESITI DELLE PROCEDURE DI QUALIFICAZIONE

Il 2024 è stato il secondo anno di vigenza del regime di qualificazione. Nel presente paragrafo vengono illustrati gli esiti delle procedure di qualificazione svolte nell'anno appena trascorso, sulla base dei dati comunicati ad ANAC dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza che hanno trasmesso la relativa istanza entro il 31 dicembre 2024.

Ai fini dell'iscrizione nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, è stato messo a disposizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza interessate alla qualificazione, compresi i soggetti aventi diritto alla riserva, un apposito servizio, accessibile attraverso il sito *web* istituzionale dell'Autorità, all'indirizzo <https://www.anticorruzione.it/-/qualificazione-delle-stazioni-appaltanti-1>, per l'invio della domanda da parte del Responsabile per l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (RASA).

Come evidenziato nel precedente paragrafo, grazie all'acquisizione delle domande in modalità telematica, l'Autorità si trova a disporre di una notevole quantità di dati, idonei a consentire un monitoraggio costante del processo di qualificazione, con particolare riferimento ai soggetti richiedenti, ai settori di qualificazione, ai livelli conseguiti, alla distribuzione territoriale dei soggetti qualificati, all'eventuale funzione di centralizzazione delle committenze, oltre che a tutte le informazioni concernenti i requisiti di qualificazione stabiliti dalla norma (competenze della struttura, formazione del personale, gare svolte, comunicazioni ad ANAC e alla Ragioneria Generale dello Stato nel caso delle opere pubbliche, utilizzo delle piattaforme telematiche di negoziazione).

I paragrafi che seguono analizzano le domande di qualificazione inviate entro il 31 dicembre 2024 e con scadenza successiva alla predetta data. Per le amministrazioni che hanno inviato più di una domanda per un dato settore di qualificazione (sia esso il settore dei lavori oppure quello dei servizi e delle forniture), è stato considerato esclusivamente l'invio più recente, senza tenere conto degli invii antecedenti. Le amministrazioni sono identificate con il loro codice fiscale.

In base ai dati aggiornati al 31 dicembre 2024, n. 6.181 amministrazioni hanno inviato la domanda di qualificazione entro la menzionata data con scadenza successiva alla stessa (su un numero complessivo di 7.118 amministrazioni che hanno almeno abbozzato l'istanza al 31 dicembre, a prescindere dall'invio).

La tabella 7.1 riporta i dati relativi alle amministrazioni qualificate (in via ordinaria o con riserva) in base al settore di qualificazione. Esistono, infatti, due settori nei quali le amministrazioni possono qualificarsi, in linea con il dettato normativo. La qualificazione per i contratti aventi ad oggetto lavori pubblici viene indicata con la dicitura "Lavori", mentre quella per contratti aventi ad oggetto servizi o forniture viene indicata con la dicitura "Servizi e Forniture". Dalla tabella emerge che, delle n. 4.684 amministrazioni qualificate, il 60,1% risulta esserlo sia per il settore "Lavori" che per quello "Servizi e Forniture", solo il 10,7% risulta esserlo esclusivamente per "Lavori" e il rimanente 29,2% esclusivamente per "Servizi e Forniture".

Tabella 7.1 | Numero di amministrazioni qualificate in maniera ordinaria o con riserva in base al settore di qualificazione

Settore di qualificazione	Numero amministrazioni qualificate	Percentuale
Solo Lavori	500	10,7
Solo Servizi e Forniture	1.370	29,2
Lavori, Servizi e Forniture	2.814	60,1
Totale	4.684	100,0

Fonte ANAC

Le tabelle 7.2 e 7.3 analizzano, invece, tutti i possibili esiti delle domande di qualificazione per settore. Il livello delle osservazioni, dunque, cambia, così come riportato nelle tabelle che seguiranno.

Le domande risultano più numerose per il settore “Servizi e Forniture”. È inoltre possibile rilevare che l’istanza si traduce in una qualificazione ordinaria nel 60% circa dei casi nel settore “Lavori” e nel 70% circa dei casi nel settore “Servizi e Forniture”. Per il settore “Lavori”, il 25,3% delle domande si traduce in una mancata qualificazione, mentre tale percentuale scende al 18,2% per il settore di qualificazione “Servizi e Forniture”. La qualificazione “con riserva” risulta essere una categoria residuale non solo in relazione agli altri possibili esiti delle domande, ma anche rispetto ai dati dell’anno 2023. Ciò può forse trovare spiegazione nella decadenza di tale regime, a decorrere dal 1° luglio 2024, per tutte le stazioni appaltanti delle Unioni di Comuni costituite nelle forme previste dall’ordinamento, delle Province e delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia e delle Regioni, di cui all’articolo 63, comma 4, del Codice⁶. Allo stato attuale, infatti, rimane in vigore solo il regime di qualificazione con riserva previsto dall’articolo 63, comma 13⁷.

Tabella 7.2 | Distribuzione delle domande di qualificazione per esito - Settore Lavori

Esito domande di qualificazione	Numero amministrazioni	Percentuale
Qualificata	3.292	61,1
Qualificata con riserva	22	0,4
Non qualificata	1.363	25,3
Non soggetta a qualificazione	713	13,2
Totale	5.390	100,0

Fonte ANAC

Tabella 7.3 | Distribuzione delle domande di qualificazione per esito - Settore Servizi e Forniture

Esito domande di qualificazione	Numero amministrazioni	Percentuale
Qualificata	4.159	69,5
Qualificata con riserva	25	0,4
Non qualificata	1.092	18,2
Non soggetta a qualificazione	713	11,9
Totale	5.989	100,0

Fonte ANAC

⁶ <https://www.anticorruzione.it/-/dal-1%C2%B0-luglio-2024-decade-la-qualificazione-con-riserva->

⁷ Ai sensi dell’articolo 63, comma 13, secondo periodo, del Codice: “L’ANAC può stabilire ulteriori casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata a consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta”.

I grafici che seguono (grafici 7.4 e 7.5) mostrano che gran parte delle amministrazioni hanno richiesto la qualificazione come stazioni appaltanti singole piuttosto che come centrali di committenza⁸. In relazione al settore "Lavori", soltanto il 10% delle domande di qualificazione pervenute risulta essere stato inviato dalle amministrazioni in qualità di centrali di committenza. Per il settore "Servizi e Forniture" si registra una percentuale sostanzialmente equivalente.

Grafico 7.4
Invio della domanda in qualità di centrale di committenza - Settore Lavori

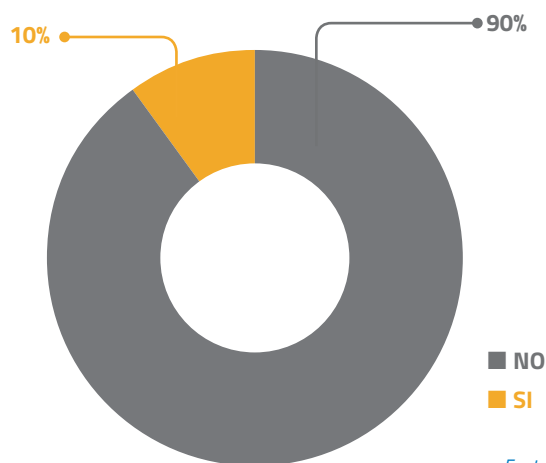
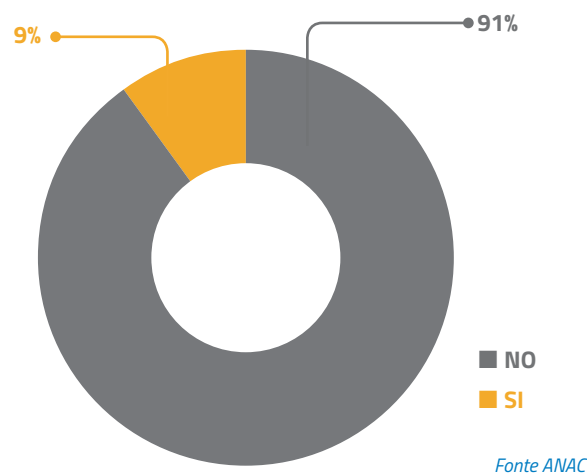


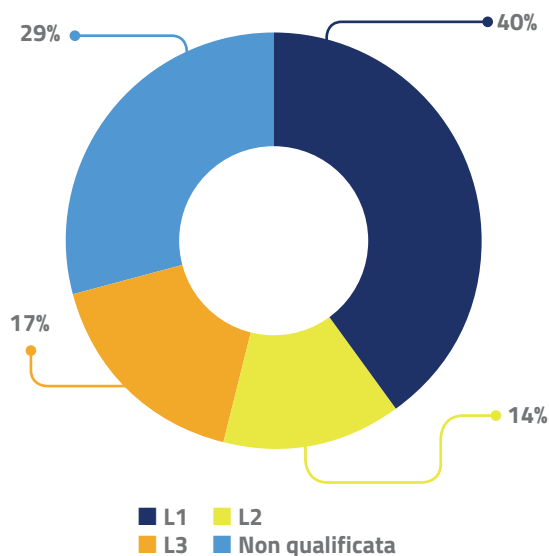
Grafico 7.5
Invio della domanda in qualità di centrale di committenza - Settore Servizi e Forniture



I grafici 7.6 e 7.7, invece, mostrano la distribuzione delle amministrazioni qualificate (per via ordinaria e con riserva) per i tre diversi livelli (base, intermedio e avanzato), rispettivamente per il settore relativo ai "Lavori" (L) e per quello relativo a "Servizi e Forniture" (SF). Il livello base è contrassegnato dalla sigla L3, il livello intermedio dalla sigla L2, il livello avanzato da L1. Dai grafici si evince che la maggior parte delle qualificazioni risulta essere riferita al livello avanzato; in misura minore la qualificazione si riferisce ai due livelli inferiori. Si precisa, inoltre, che le percentuali delle amministrazioni non qualificate risultano essere diverse da quelle riportate nelle tabelle 7.2 e 7.3 in quanto nei grafici sottostanti sono state escluse dall'insieme le amministrazioni la cui istanza abbia avuto come esito "Non Soggetta a Qualificazione".

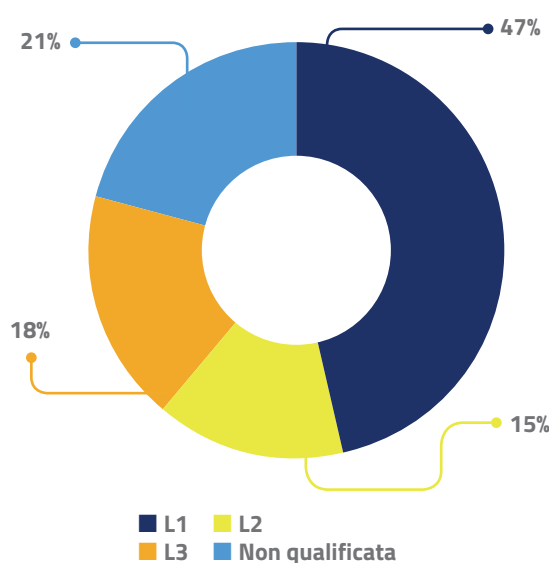
⁸ Al riguardo, si rammenta che per le centrali di committenza, che per loro natura hanno la precisa funzione di svolgere attività di committenza a favore di altri soggetti, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera i), dell'Allegato I.1, al Codice, il legislatore ha stabilito dei requisiti minimi di qualificazione più vincolanti rispetto a quelli previsti per le stazioni appaltanti che non svolgono la predetta funzione: in particolare, la necessità di conseguire almeno un livello intermedio di qualificazione e un punteggio minimo pari a dieci nei requisiti delle competenze e della formazione del personale, nonché un metodo di calcolo del punteggio che tenga conto del numero delle amministrazioni convenzionate (articolo 7 dell'Allegato II.4 al Codice).

Grafico 7.6
Amministrazioni qualificate per
livello e amministrazioni non
qualificate - Settore Lavori



Fonte ANAC

Grafico 7.7
Amministrazioni qualificate per
livello e amministrazioni non
qualificate - Settore Servizi e
Forniture



Fonte ANAC

Nel caso dei "Lavori", su un totale di n. 3.314 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva, dunque le amministrazioni riportate nelle prime due righe della tabella 7.2), risulta che n. 1.260 soggetti (il 38% circa del numero complessivo) presentano i requisiti per l'affidamento di contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, ovvero hanno conseguito un livello di qualificazione L2 o L1 e hanno dichiarato di poter garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.

Nel caso dei "Servizi e Forniture", su un totale di n. 4.184 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva, dunque le amministrazioni riportate nelle prime due righe della tabella 7.3), risulta che n. 1.505 soggetti (il 36% circa del numero complessivo) presentano i requisiti per l'affidamento di contratti di concessione e di partenariato pubblico-privato, ovvero hanno conseguito un livello di qualificazione SF2 o SF1 e hanno dichiarato di poter garantire la presenza di almeno un soggetto con esperienza di tre anni nella gestione di piani economici e finanziari e dei rischi.

I grafici 7.8 e 7.9 mostrano la distribuzione territoriale delle amministrazioni qualificate, per via ordinaria e con riserva, secondo un dettaglio regionale. Al primo posto, si colloca la Lombardia, in cui opera il 12% circa delle amministrazioni qualificate per il settore "Lavori" e il 14% circa delle amministrazioni qualificate per "Servizi e Forniture". Poco meno del 40% delle amministrazioni qualificate nei due settori si distribuisce tra quattro Regioni, vale a dire Lombardia, Lazio, Campania e Veneto.

Grafico 7.8 | Amministrazioni qualificate per Regione - Settore Lavori

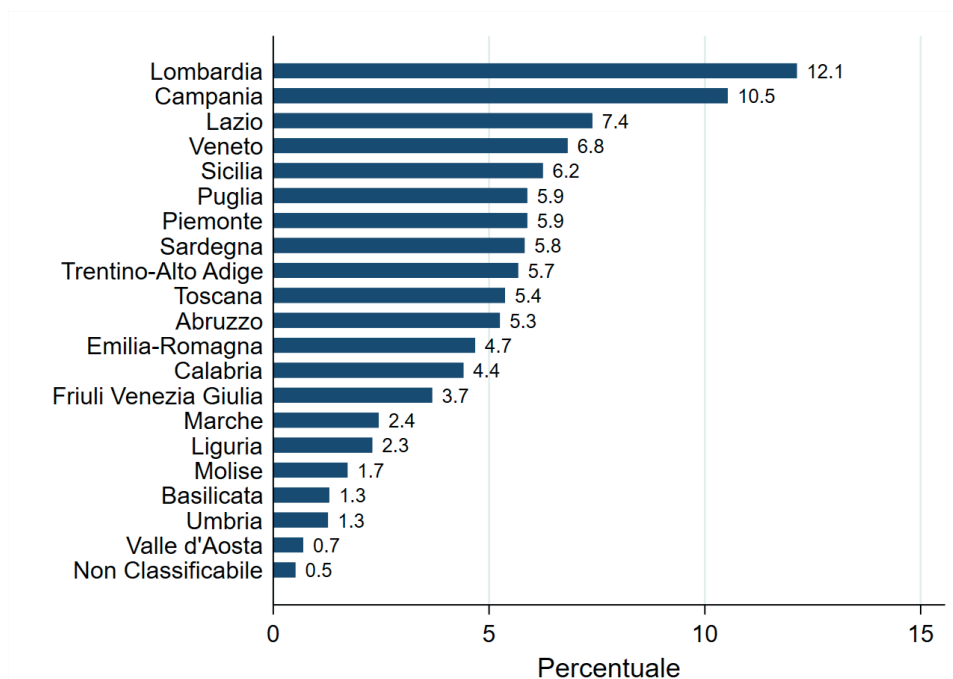
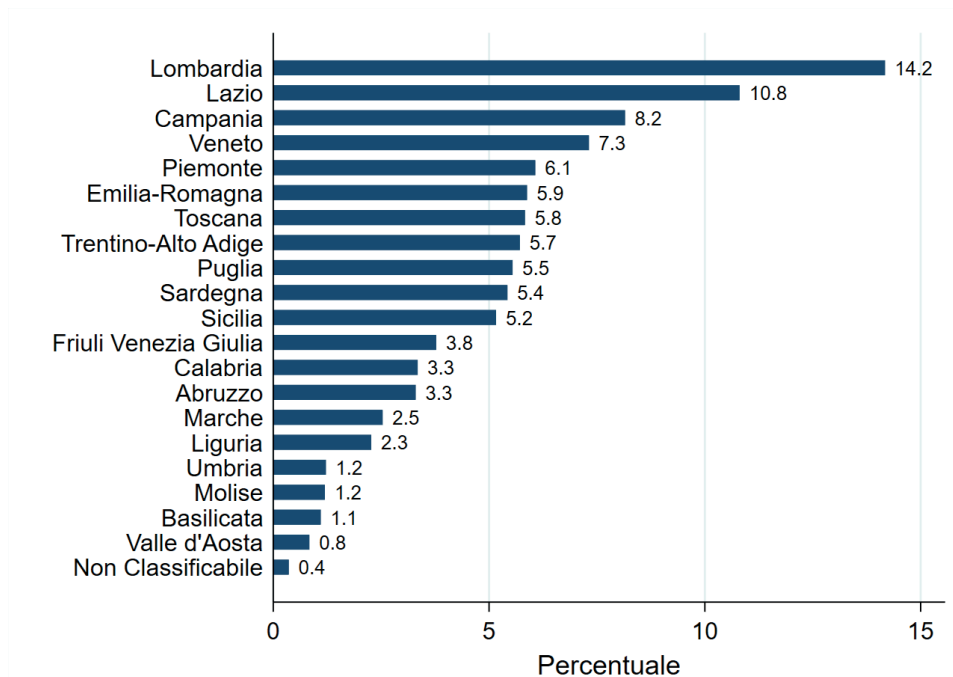


Grafico 7.9 | Amministrazioni qualificate per Regione - Settore Servizi e Forniture



La tabella 7.10 riporta, invece, le statistiche descrittive sul numero e sulla tipologia di amministrazioni qualificate nel settore "Lavori". Il 56% circa delle amministrazioni qualificate lo è per il livello più alto. Circa il 15% delle amministrazioni qualificate per il settore è una centrale di committenza (484/3.314).

Tabella 7.10 | Amministrazioni qualificate e loro tipologia per livello di qualificazione - Settore Lavori

Livello qualificazione	Numero totale	Percentuale	di cui stazioni appaltanti	Percentuale	di cui centrali di committenza	Percentuale
L3	805	24,3	805	28,4	0	0,0
L2	658	19,8	545	19,3	113	23,3
L1	1.851	55,9	1.480	52,3	371	76,7
Totale	3.314	100,0	2.830	100,0	484	100,0

Fonte ANAC

Analogamente, la tabella 7.11 riporta le statistiche descrittive sul numero e sulla tipologia di amministrazioni qualificate nel settore "Servizi e Forniture". In tale ambito, similmente a quanto si osserva nel settore relativo ai lavori, il 59% circa delle amministrazioni qualificate lo è per il livello più elevato. La percentuale di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate per il settore è dell'11% circa (461/4.184).

Tabella 7.11 | Amministrazioni qualificate e loro tipologia per livello di qualificazione - Settore Servizi e Forniture

Livello qualificazione	Numero totale	Percentuale	di cui stazioni appaltanti	Percentuale	di cui centrali di committenza	Percentuale
SF3	934	22,3	934	25,1	0	0,0
SF2	784	18,8	678	18,2	106	23,0
SF1	2.466	58,9	2.111	56,7	355	77,0
Totale	4.184	100,0	3.723	100	461	100,0

Fonte ANAC

Come ulteriore approfondimento, le tabelle 7.12 e 7.13 mostrano i dati disaggregati in base alla tipologia di amministrazione – stazione appaltante singola o centrale di committenza – e secondo la localizzazione regionale; all'interno di esse i dati relativi alle centrali di committenza sono evidenziati in colore grigio. Dalla tabella relativa al settore dei "Lavori" emerge un'elevata percentuale di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate in Emilia-Romagna (31,6%) e in Basilicata (30,2%). Inoltre, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Campania presentano le più alte percentuali di centrali di committenza sul totale delle centrali stesse nel panorama nazionale.

Tabella 7.12 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione e per tipologia stazione appaltante singola (SA) o centrale di committenza (CC) - Settore Lavori

Regione	Totale amministrazioni qualificate	di cui SA	di cui CC	Percentuale SA su totale amministrazioni qualificate della Regione	Percentuale CC su totale amministrazioni qualificate della Regione	Percentuale SA su totale nazionale SA	Percentuale CC su totale nazionale CC
Abruzzo	174	140	34	80,5	19,5	4,9	7,0
Basilicata	43	30	13	69,8	30,2	1,1	2,7
Calabria	146	125	21	85,6	14,4	4,4	4,3
Campania	349	308	41	88,3	11,7	10,9	8,5
Emilia-Romagna	155	106	49	68,4	31,6	3,7	10,1
Friuli-Venezia Giulia	122	112	10	91,8	8,2	4,0	2,1
Lazio	245	213	32	86,9	13,1	7,5	6,6
Liguria	76	64	12	84,2	15,8	2,3	2,5
Lombardia	402	353	49	87,8	12,2	12,5	10,1
Marche	81	65	16	80,2	19,8	2,3	3,3
Molise	57	45	12	78,9	21,1	1,6	2,5
Piemonte	195	151	44	77,4	22,6	5,3	9,1
Puglia	195	170	25	87,2	12,8	6,0	5,2
Sardegna	193	166	27	86,0	14,0	5,9	5,6
Sicilia	207	191	16	92,3	7,7	6,7	3,3
Toscana	178	147	31	82,6	17,4	5,2	6,4
Trentino-Alto Adige/Südtirol	188	182	6	96,8	3,2	6,4	1,2
Umbria	42	36	6	85,7	14,3	1,3	1,2
Valle d'Aosta -Vallée d'Aoste	23	22	1	95,7	4,3	0,8	0,2
Veneto	226	199	27	88,1	11,9	7,0	5,6
Non classificabile	17	5	12	29,4	70,6	0,2	2,5
Totale	3.314	2.830	484	85,4	14,6	100,0	100,0

Fonte ANAC

Nel settore “Servizi e Forniture”, la dinamica risulta essere molto simile a quella che si rileva nel settore “Lavori”. La percentuale più alta di centrali di committenza sul totale delle amministrazioni qualificate si registra, però, in Basilicata (23,9%). Si osserva, inoltre, che più di una centrale di committenza qualificata su dieci proviene dalla Lombardia e dall’Emilia-Romagna.

Tabella 7.13 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione e per tipologia stazione appaltante singola (SA) o centrale di committenza (CC) - Settore Servizi e Forniture

Regione	Totale amministrazioni qualificate	di cui SA	di cui CC	Percentuale SA su totale amministrazioni qualificate della Regione	Percentuale CC su totale amministrazioni qualificate della Regione	Percentuale SA su totale nazionale SA	Percentuale CC su totale nazionale CC
Abruzzo	138	118	20	85,5	14,5	3,2	4,3
Basilicata	46	35	11	76,1	23,9	0,9	2,4
Calabria	140	121	19	86,4	13,6	3,3	4,1
Campania	341	312	29	91,5	8,5	8,4	6,3
Emilia-Romagna	246	195	51	79,3	20,7	5,2	11,1
Friuli-Venezia Giulia	158	146	12	92,4	7,6	3,9	2,6
Lazio	452	417	35	92,3	7,7	11,2	7,6
Liguria	95	83	12	87,4	12,6	2,2	2,6
Lombardia	593	541	52	91,2	8,8	14,5	11,3
Marche	106	90	16	84,9	15,1	2,4	3,5
Molise	50	40	10	80,0	20,0	1,1	2,2
Piemonte	254	216	38	85,0	15,0	5,8	8,2
Puglia	232	208	24	89,7	10,3	5,6	5,2
Sardegna	227	199	28	87,7	12,3	5,3	6,1
Sicilia	216	197	19	91,2	8,8	5,3	4,1
Toscana	244	209	35	85,7	14,3	5,6	7,6
Trentino-Alto Adige/Südtirol	239	232	7	97,1	2,9	6,2	1,5
Umbria	51	44	7	86,3	13,7	1,2	1,5
Valle d'Aosta-Vallée d'Aoste	35	34	1	97,1	2,9	0,9	0,2
Veneto	306	280	26	91,5	8,5	7,5	5,6
Non classificabile	15	6	9	40,0	60,0	0,3	2,0
Totale	4.184	3.723	461	89,0	11,0	100,0	100,0

Fonte ANAC

Infine, la tabella 7.14 fornisce il numero, al 31 dicembre 2024, delle amministrazioni convenzionate alle 484 centrali di committenza (CC) qualificate per il settore "Lavori". I dati mostrano che il numero complessivo delle amministrazioni convenzionate è pari a n. 7.202. Si osserva una distribuzione di centrali di committenza pressoché uguale tra le diverse classi di amministrazioni convenzionate: poco meno del 30% delle centrali ha tra 0 e 3 amministrazioni convenzionate, il 24% ne ha tra 3 e 6, il 23,6% ne ha tra 6 e 12 e il 23,1% ne ha più di 12. Una dinamica analoga si osserva relativamente alle centrali di committenza qualificate per il settore "Servizi e Forniture" (tabella 7.15).

Tabella 7.14 | Distribuzione delle centrali di committenza qualificate per classi di amministrazioni convenzionate - Settore Lavori

Classi di amministrazioni convenzionate	Numero centrali di committenza qualificate	Percentuale centrali di committenza	Numero amministrazioni convenzionate	Percentuale amministrazioni convenzionate
>=0 e <=3	142	29,3	290	4,0
>3 e <=6	116	24,0	570	7,9
>6 e <=12	114	23,6	1.060	14,7
12+	112	23,1	5.282	73,4
Totale	484	100,0	7.202	100,0

Fonte ANAC

Tabella 7.15 | Distribuzione delle centrali di committenza qualificate per classi di amministrazioni convenzionate - Settore Servizi e Forniture

Classi di amministrazioni convenzionate	Numero centrali di committenza qualificate	Percentuale centrali di committenza	Numero amministrazioni convenzionate	Percentuale amministrazioni convenzionate
>=0 e <=3	123	26,7	249	3,2
>3 e <=6	102	22,1	486	6,3
>6 e <=12	113	24,5	1.055	13,5
12+	123	26,7	5.996	77,0
Totale	461	100,0	7.786	100,0

Fonte ANAC

7.3. L'ASSEGNAZIONE D'UFFICIO DI UN SOGGETTO QUALIFICATO

L'istituto dell'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata, introdotto dall'articolo 62, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, è risultato uno strumento idoneo a soddisfare le esigenze delle stazioni appaltanti non qualificate, consentendo a queste ultime l'affidamento di procedure di gara di particolare rilievo e afferenti a settori delicati o complessi, come quello delle concessioni. Tale genere di supporto si è rivelato utile, in particolare, per quegli enti la cui *mission* risulta molto distante dall'attività di affidamento di contratti pubblici, quali gli istituti scolastici, che solo occasionalmente vi ricorrono.

La regolamentazione introdotta da ANAC con la delibera n. 266/2023, che ha definito il procedimento per il ricorso all'istituto delineandone le fasi e gli oneri documentali, ha contribuito ad agevolare le stazioni appaltanti interessate. Attraverso la previsione di tempistiche certe e di modalità standardizzate di presentazione dell'istanza, il Regolamento, infatti, rende l'istituto pienamente rispondente ai principi di efficienza ed efficacia amministrativa e ai fabbisogni delle stazioni appaltanti, le quali possono così trovare supporto nella ricerca di un soggetto qualificato che le coadiuvi.

Costituisce presupposto necessario per la presentazione di un'istanza di assegnazione d'ufficio un preesistente diniego opposto al soggetto non qualificato dalla stazione appaltante interpellata.

Ulteriore aspetto che rafforza l'intervento di ANAC a supporto delle stazioni appaltanti non qualificate è la previsione della possibilità, in capo all'Autorità, di attivare un procedimento sanzionatorio in caso di violazione della normativa in materia e diniego immotivato da parte delle stazioni appaltanti interpellate per l'attività di committenza, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 63, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023.

Anche in considerazione della sua natura residuale rispetto al sistema di qualificazione delineato dal Codice, l'istituto è stato accolto con favore dalle stazioni appaltanti sin dalla sua introduzione. Al riguardo, si evidenzia che, già nei primi sette mesi di efficacia del Codice, sono pervenute ad ANAC n. 17 istanze di assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante qualificata, alcune delle quali di importo elevato e di importanza strategica. Nel corso del 2024, si è registrato un ulteriore incremento del ricorso all'istituto. Sono state presentate, infatti, attraverso il modulo predisposto da ANAC e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, n. 72 domande ai sensi dell'articolo 62, comma 10, del Codice, delle quali n. 24 si sono concluse con l'adozione, da parte dell'Autorità medesima, del provvedimento di designazione d'ufficio.

Fatta eccezione per n. 5 istanze, relativamente alle quali è stata comunicata la rinuncia dopo l'avvio del procedimento, per quanto riguarda le restanti n. 43, all'esito di adeguata istruttoria, l'Autorità ha ritenuto di non procedere all'assegnazione d'ufficio, in quanto queste sono risultate carenti dei presupposti di ammissibilità, o non integrate con i dati o i documenti richiesti a seguito dell'istruttoria condotta da ANAC.

Le procedure di assegnazione sopra indicate si sono concluse nei limiti temporali previsti dal Codice e dal Regolamento ANAC, garantendo, ove necessario, il rispetto del principio di partecipazione al procedimento amministrativo.

Si evidenzia, altresì, che, ai fini dell'individuazione della stazione appaltante qualificata cui delegare la procedura di affidamento, in nessuno dei procedimenti conclusi con l'assegnazione si è ravvisata la necessità di attivare il disposto dell'articolo 10 del Regolamento, che prevede l'audizione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza che, interpellate, si siano dichiarate impossibilitate a svolgere l'attività di committenza richiesta.

Ciò significa, da un lato, che i criteri di selezione individuati dalla normativa risultano efficaci ai fini dell'individuazione dei soggetti qualificati e, dall'altro, che l'istituto è stato correttamente recepito da questi secondo le finalità previste dal legislatore, nell'ambito delle quali il principio di collaborazione si pone come uno dei fondamenti del sistema della contrattazione pubblica.

8 I PARERI DI PRECONTENZIOSO, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA E I PARERI MOTIVATI

8.1. NUMERI E CARATTERISTICHE DEI PARERI EMESSI NELL'ANNO 2024

L'articolo 220, comma 1, del Codice¹ ha riscritto la funzione precontenziosa dell'ANAC, perseguendo la finalità di rafforzarla e di estenderne l'ambito applicativo. Nel dettaglio, le principali novità hanno riguardato i seguenti profili: l'eliminazione della distinzione tra pareri vincolanti e non vincolanti; l'obbligo per la stazione appaltante di comunicare e motivare, all'Autorità e alle parti interessate, le ragioni di mancata conformazione al parere; la tipologia di vizi (sostanziali e non formali e/o procedurali) che l'operatore economico può contestare dinanzi al giudice amministrativo, in caso di impugnazione del parere; il riconoscimento della legittimazione processuale dell'Autorità in caso di mancata conformazione al parere da parte della stazione appaltante.

Tali novità sono state recepite nel nuovo *Regolamento in materia di pareri di precontenzioso di cui all'art. 220 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con delibera ANAC n. 267 del 20 giugno 2023 e successivamente modificato con delibera n. 552 del 6 novembre 2024. Con quest'ultima si è intervenuti, in particolare, sulla fase a valle del procedimento di precontenzioso, relativa all'adeguamento al parere da parte della stazione appaltante e all'eventuale impugnativa da parte di ANAC in caso di mancato adeguamento.

Tali modifiche, che hanno riguardato, nello specifico, gli articoli 12 e 13 del Regolamento, sono state ritenute necessarie, in un contesto contrassegnato da dati estremamente positivi sul tasso di adeguamento, al fine di rafforzare ulteriormente l'efficacia conformativa dei pareri di precontenzioso e di conferire maggiore certezza e chiarezza alle ipotesi di impugnativa dei provvedimenti di mancato adeguamento, sia da parte degli operatori economici che intervengano nel procedimento di precontenzioso sia da parte dell'Autorità.

Nel primo anno di entrata in vigore del nuovo istituto del precontenzioso è stato, infatti, osservato un significativo incremento del tasso di adeguamento ai pareri di precontenzioso, che si attesta all'85%, a fronte del 60% dello scorso anno, in quanto, anche nei casi in cui non abbiano richiesto il parere o aderito all'altrui richiesta di parere, le stazioni appaltanti hanno agito in autotutela rimuovendo il provvedimento ritenuto *contra ius* dall'Autorità oppure attivando ulteriori poteri discrezionali ed effettuando verifiche istruttorie all'uopo demandate dall'Autorità. Quest'ultima ipotesi si è verificata, ad esempio, nei casi in cui dovevano essere condotti accertamenti sull'assenza di cause di esclusione non automatiche oppure dovevano essere avviati o rinnovati *sub-procedimenti* della procedura selettiva.

Tale effetto positivo è stato indotto dal rafforzamento dell'efficacia conformativa dei "nuovi" pareri di precontenzioso operato sul piano legislativo, in quanto l'obbligo delle stazioni appaltanti di motivare, entro quindici giorni dalla trasmissione del parere, le ragioni per le quali intendano discostarsene ha portato ad un generale aumento dei casi di adeguamento, producendo, altresì, un effetto realmente deflattivo del contenzioso amministrativo. Si consideri, al riguardo, che nel 2024 solo sette sono stati i casi di mancata conformazione.

Sotto il profilo dell'impugnativa da parte dell'operatore economico, all'articolo 12, comma 2, del Regolamento, è stato precisato che la decisione di mancata conformazione al parere deve essere comunicata *"a tutte le parti del procedimento di precontenzioso"*, che possono impugnarla *"nei termini e alle condizioni previste dal Codice del processo amministrativo"*. La modifica è volta a chiarire che, accanto alla legittimazione straordinaria dell'Autorità (riconosciuta *ex lege*), permane la legittimazione dell'operatore economico ad impugnare la decisione di non adeguamento al parere, attesa la natura provvedimentale di questo, in presenza delle condizioni previste dal Codice del processo amministrativo.

¹ 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".

Sotto il profilo dell'impugnazione da parte di ANAC, l'articolo 13 del Regolamento, rubricato *"Proposizione del ricorso"*, chiarisce che l'Autorità dispone di un margine di discrezionalità in ordine all'opportunità o meno di proporre ricorso giurisdizionale, in quanto *"valuta le motivazioni poste a fondamento della mancata conformazione al parere"* e tiene conto *"anche della gravità delle violazioni rilevate nell'ambito del procedimento di precontenzioso"*. L'introdotta modifica regolamentare è finalizzata, dunque, a precisare che l'Autorità valuta se l'eventuale annullamento giurisdizionale del provvedimento costituisca, nel bilanciamento dei contrapposti interessi, la soluzione migliore, tenendo conto anche della gravità della violazione commessa dalla stazione appaltante.

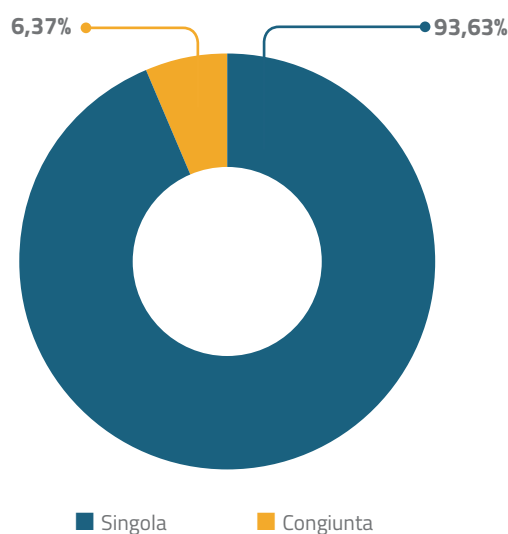
Ciò premesso in merito alle novità della disciplina regolamentare, si procederà, nei paragrafi seguenti, ad illustrare i numeri e le caratteristiche dei pareri di precontenzioso emessi nell'anno 2024.

8.1.1. Le istanze di precontenzioso trattate

Nel 2024 sono pervenute all'Autorità n. 386 istanze di parere di precontenzioso, di cui n. 377 hanno dato luogo a pareri o ad archiviazioni motivate approvati nel corso dell'annualità medesima, mentre 9 istanze sono state definite nel corso dei primi mesi dell'anno 2025. Sono stati, altresì, elaborati n. 41 procedimenti comprensivi di istanze di accesso agli atti, rapporti informativi relativi all'impugnazione di pareri e istanze di varia natura.

Dei 377 provvedimenti elaborati nel 2024, quelli derivanti da istanze singole sono stati n. 353, pari al 94% circa, mentre le istanze congiunte sono state 24, pari al 6% circa, come rappresentato nel grafico 8.1.

Grafico 8.1
Tipologia delle istanze di
precontenzioso nel 2024



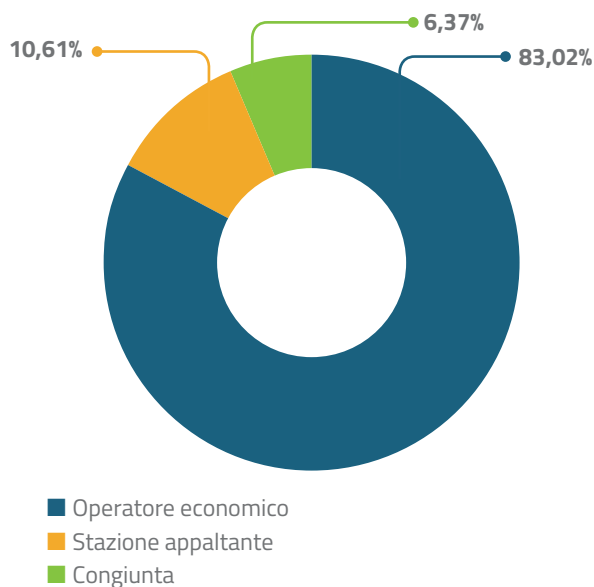
Fonte ANAC

Di tali n. 377 istanze, n. 313 (pari all'83% circa) sono state presentate da un operatore economico – quale soggetto partecipante alla procedura o interessato a partecipare alla stessa – al fine di ottenere una pronuncia dell'Autorità in ordine alla conformità della scelta effettuata dalla stazione appaltante nell'indizione della gara o nell'adozione di un provvedimento di ammissione, esclusione o di aggiudicazione del contratto. Le istanze presentate dalle stazioni appaltanti, invece, sono state n. 40 (pari all'11% circa del totale).

Quanto alle n. 24 istanze congiunte, si precisa che il dato è comprensivo sia delle ipotesi in cui l'istanza è stata presentata sin da subito congiuntamente dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, tramite l'apposito modulo messo a disposizione sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, con manifestazione della volontà di attenersi al contenuto del parere, sia delle istanze presentate singolarmente da uno dei soggetti interessati (stazione appaltante o operatore economico), con successiva adesione delle altre parti interessate entro il termine di cinque giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione della richiesta (articolo 5 del Regolamento).

Il grafico 8.2 fornisce una rappresentazione di tali dati.

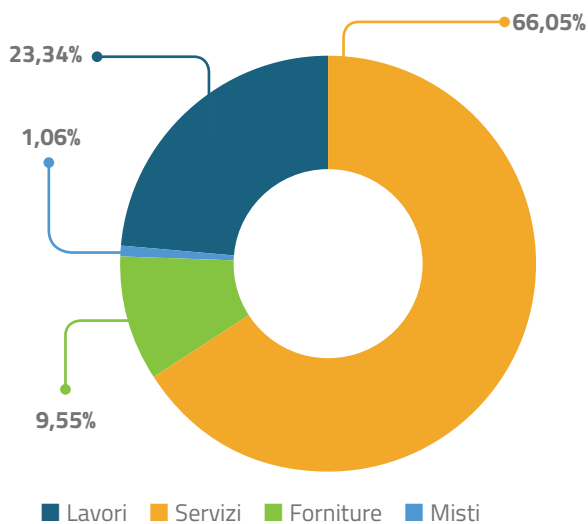
Grafico 8.2
Tipologia di soggetti istanti



Fonte ANAC

Come si evince dal grafico 8.3, per il 66% dei casi (pari a n. 249) le istanze di precontenzioso hanno riguardato gare aventi ad oggetto l'affidamento di servizi, per il 23% lavori (n. 88 istanze), per il 9% forniture (n. 36 istanze), per l'1% contratti misti (n. 4 istanze).

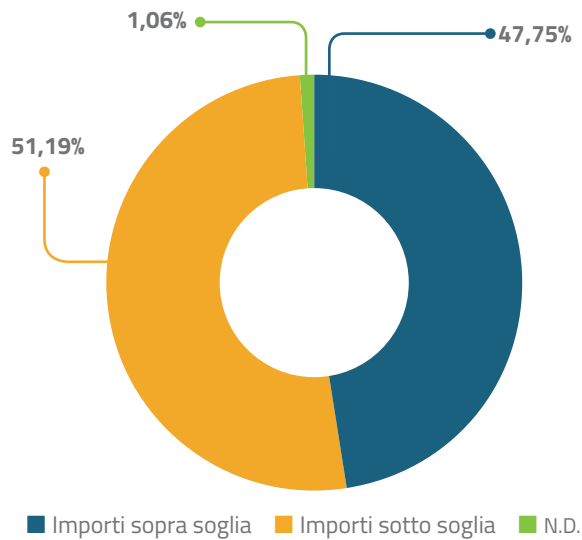
Grafico 8.3
Oggetto di gara delle istanze di precontenzioso nel 2024



Fonte ANAC

Le gare maggiormente interessate dalle istanze di precontenzioso, nel corso del 2024, sono state quelle di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, pari al 51% circa, mentre quelle di importo superiore alle predette soglie si sono attestate al 48% circa, come risulta dal grafico 8.4.

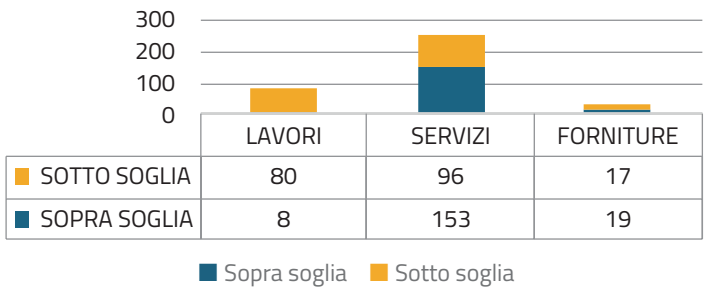
Grafico 8.4
Importo a base di gara delle istanze di precontenzioso nel 2024



Fonte ANAC

Il grafico 8.5, infine, rappresenta la distribuzione dei dati in funzione dell'oggetto della gara e dell'importo contrattuale.

Grafico 8.5
Oggetto di gara e valore contrattuale delle istanze di precontenzioso nel 2024



Fonte ANAC

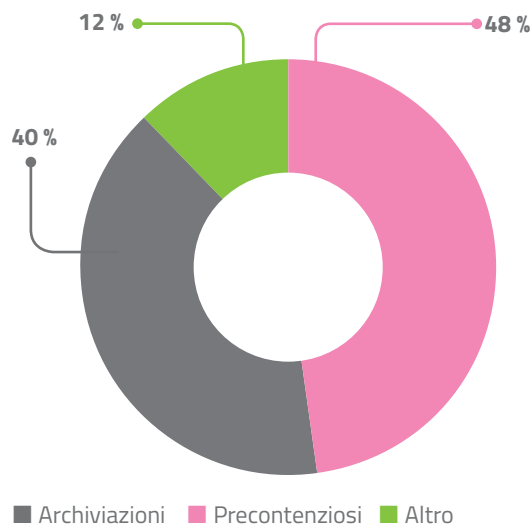
8.1.2. I pareri di precontenzioso emessi

Dei n. 427 procedimenti gestiti nel 2024, n. 205 (pari al 48% del totale) si sono conclusi con l'emissione di pareri di precontenzioso e n. 172 (pari al 40%) con l'archiviazione motivata, ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento, mentre il restante 12% ha riguardato altre fattispecie (istanze di riesame, istanze di accesso agli atti, altre tipologie di istanze).

Dei n. 205 pareri emessi, n. 143 (pari al 70%) sono stati adottati con delibera consiliare, ai sensi dell'articolo 9 del Regolamento, mentre n. 62 (pari al 30%) sono stati adottati nella forma semplificata prevista dall'articolo 10 del Regolamento medesimo previo contraddittorio, con motivazione sintetica. Questi ultimi hanno riguardato, in particolare, questioni inerenti a procedure di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea e che apparivano di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento (articolo 10, comma 1, del Regolamento), ovvero, indipendentemente dal valore, istanze aventi ad oggetto valutazioni che la stazione appaltante svolge nell'esercizio della propria discrezionalità tecnica, con specifico riferimento agli eventuali profili di manifesta illogicità, irrazionalità, irragionevolezza, arbitrarietà ovvero di palese e manifesto travisamento dei fatti (comma 3 dello stesso articolo 10).

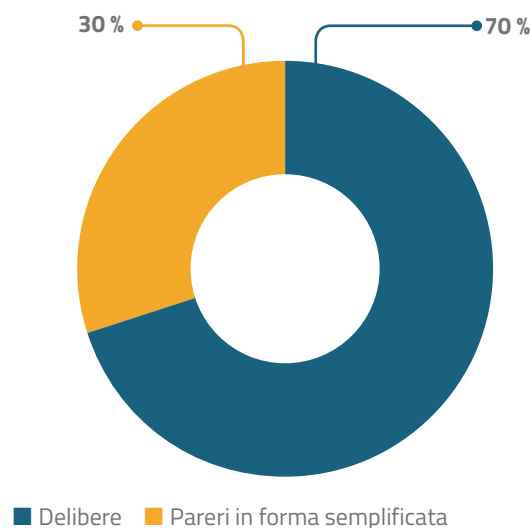
I grafici 8.6 e 8.7 forniscono una rappresentazione di tali esiti.

Grafico 8.6
Esiti delle istanze
di precontenzioso nel 2024



Fonte ANAC

Grafico 8.7
Modalità di adozione dei pareri
di precontenzioso nel 2024



Fonte ANAC

Dai dati del 2024 emerge, infine, che, per i pareri di precontenzioso tradottisi in giudizi di non conformità, corrispondenti a n. 67 sul totale di n. 205 (ovvero il 33%), il tasso di adeguamento è stato pari all'85% (n. 57 pareri); un valore calcolato tenendo conto esclusivamente dei casi nei quali le stazioni appaltanti hanno dichiarato di aver agito in autotutela rimuovendo il provvedimento giudicato illegittimo. Nel 10% dei casi (corrispondente a n. 7), invece, l'amministrazione ha dichiarato di non adeguarsi al parere, in quanto, pur condividendo quanto rappresentato dall'Autorità, ha 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 pareri estrinsecatisi in giudizi di non conformità, il 5% circa (corrispondente a n. 3 pareri) non ha ricevuto riscontro dalle stazioni appaltanti interessate, con conseguente segnalazione al competente Ufficio dell'Autorità per gli eventuali adempimenti di competenza.

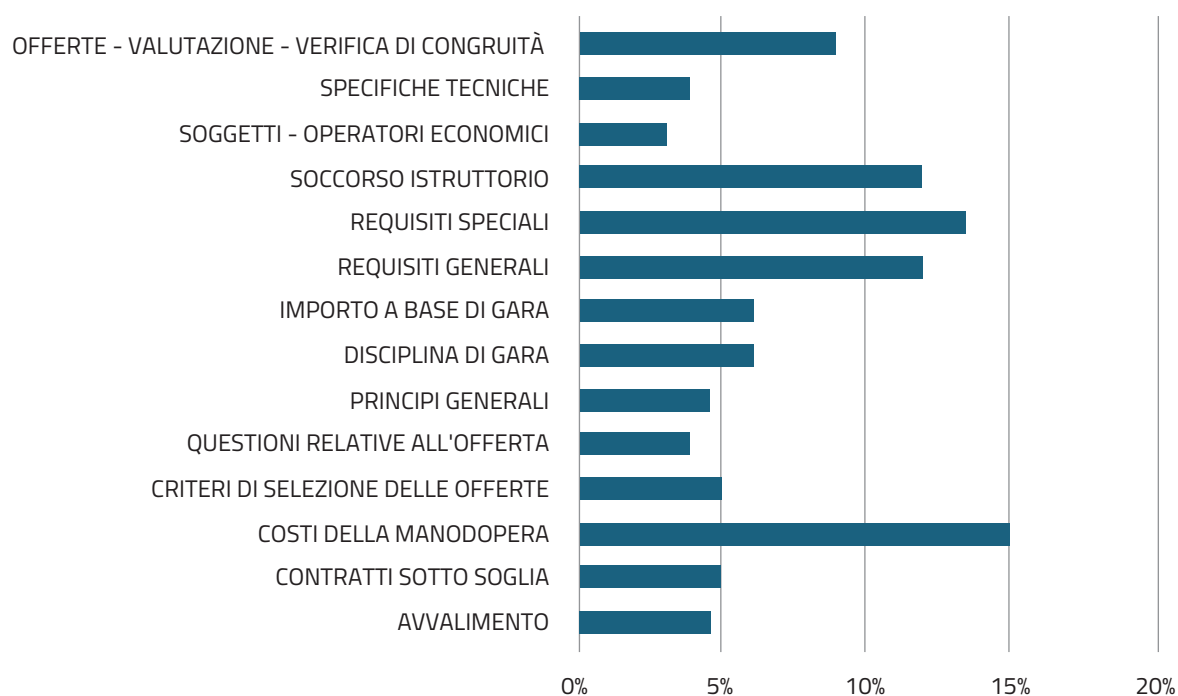
8.2. LE PRINCIPALI QUESTIONI TRATTATE NEI PROCEDIMENTI DI PRECONTENZIOSO

Preliminarmente, si precisa che dei n. 205 pareri di precontenzioso emessi nel 2024, l'89% (pari a n. 182 pareri) ha riguardato questioni relative alla disciplina di cui al d.lgs. n. 36/2023, mentre l'11% (ovvero n. 23 pareri) ha riguardato la disciplina del d.lgs. n. 50/2016².

Inoltre, 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, requisiti generali e speciali di partecipazione, soccorso istruttorio), la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di aggiudicazione, la valutazione discrezionale da parte della stazione appaltante, nonché i procedimenti di verifica della congruità dell'offerta. Nello specifico, il maggior numero di pareri di precontenzioso ha riguardato vicende relative ai costi della manodopera.

Quanto sopra accennato viene riportato, in termini percentuali, nel grafico 8.8.

Grafico 8.8 | Questioni giuridiche ricorrenti nei pareri 2024



Fonte ANAC

Si procede ora ad illustrare brevemente alcuni pareri emessi dall'Autorità in relazione agli istituti cui si è fatto cenno.

8.2.1 I costi della manodopera

Come anticipato, numerose istanze di precontenzioso hanno avuto ad oggetto il dibattuto tema della possibilità di ribasso dei costi della manodopera, con particolare riferimento alle modalità di applicazione del ribasso offerto dai concorrenti in sede di gara al fine di definire l'importo contrattuale.

La corretta interpretazione della normativa vigente (articoli 41, comma 14, 108, comma 9, e 110, comma 1, del Codice) era stata chiarita dall'Autorità, nelle delibere n. 510 dell'8 novembre 2023 e n. 528 del 15 novembre 2023, nel senso dell'applicabilità del ribasso offerto all'importo a base di gara comprensivo dei costi della manodopera; interpretazione precisata nella Relazione illustrativa del Bando-tipo ANAC n. 1/2023 e condivisa anche dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel parere n. 2154 del 19 luglio 2023.

² Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

Nel corso del 2024, numerose delibere, adottate su istanza sia di stazioni appaltanti sia di operatori economici (in alcuni casi, paradossalmente, l'importo di aggiudicazione è stato contestato da imprese aggiudicatrici), hanno ribadito che i costi della manodopera, seppur quantificati e indicati separatamente negli atti della procedura, rientrano nell'importo complessivo a base di gara, su cui applicare il ribasso offerto dal concorrente, con la conseguenza che eventuali divieti di ribasso inseriti nel bando vanno intesi come relativi.

In particolare, nella delibera ANAC n. 174 del 10 aprile 2024, tale principio è stato applicato in una procedura di affidamento di lavori a misura, la cui lettera di invito, secondo la tesi di un concorrente, avrebbe potuto generare equivoci, in quanto, accanto alla stima dell'importo complessivo dei lavori, comprensivo degli oneri della sicurezza e dei costi della manodopera, la stazione appaltante aveva indicato un *"importo soggetto a ribasso"* che non comprendeva i costi stimati della manodopera. Nel caso specifico, l'Autorità ha preliminarmente constatato che la tesi della società aggiudicataria di applicare il ribasso all'importo di gara *"al netto"* dei costi della manodopera, oltre a non essere desumibile dall'offerta economica, non trovava sostegno nel Codice e nella disciplina di gara, la quale prevedeva espressamente, invece, che il ribasso offerto sarebbe stato applicato *"ai prezzi riportati sull'elenco prezzi posti a base di gara"*, comprensivi dei costi della manodopera. Alla luce di ciò, si è reputato corretto il *modus operandi* della stazione appaltante, con particolare riferimento all'applicazione del ribasso unico al listino dei prezzi unitari a base di gara.

Nella successiva delibera ANAC n. 358 del 17 luglio 2024, applicando tali principi, è stato ritenuto conforme alla normativa vigente l'operato di una stazione appaltante che aveva rideterminato, in sede di autotutela, l'importo di aggiudicazione a causa di un palese errore di calcolo, dovuto al mancato inserimento iniziale dei costi della manodopera nell'importo a base di gara su cui applicare il ribasso offerto.

Nella delibera ANAC n. 452 del 9 ottobre 2024 è stata, invece, ritenuta illegittima l'esclusione dalla gara di un operatore per avere ribassato i costi della manodopera indicati nella *lex specialis* di gara. L'Autorità, infatti, nel richiamare la corretta interpretazione degli articoli 41, comma 14, e 108, comma 9, del Codice, nonché la necessità di una loro lettura costituzionalmente orientata, ha affermato di aderire all'indirizzo giurisprudenziale prevalente della ribassabilità dei costi della manodopera, essendo, per legge, consentita all'operatore economico la dimostrazione che tale ribasso derivi da una più efficiente organizzazione aziendale. Pertanto, a parere di ANAC, la conseguenza per l'operatore economico che applichi il ribasso anche ai costi della manodopera non è l'esclusione dalla gara, ma l'assoggettamento della sua offerta alla verifica dell'anomalia, ai sensi dell'articolo 110 del Codice. Con riferimento alla formulazione della *lex specialis*, l'Autorità ha confermato che l'eventuale divieto di ribassare i costi della manodopera contenuto negli atti di gara è da intendersi come *"relativo"*. I medesimi principi sono stati, altresì, ribaditi nella delibera ANAC n. 491 del 29 ottobre 2024.

Per quanto concerne, invece, l'obbligo di indicare i costi della manodopera in sede di offerta e le conseguenze della loro omessa specificazione, significativo è il caso affrontato nella delibera ANAC n. 396 del 30 luglio 2024, nella quale viene chiarito che detto obbligo dichiarativo vige anche in caso di affidamento diretto. Infatti, posto che la disposizione imperativa di cui all'articolo 108, comma 9, del Codice³ non è derogata espressamente dal legislatore, ne discende che, ai sensi dell'articolo 48, comma 4, del Codice medesimo⁴, anche per gli affidamenti diretti ex articolo 50, comma 1, lettere a) e b), deve ritenersi sussistente tale onere dichiarativo, a pena di esclusione.

Sempre in materia di costi della manodopera, un caso particolare è stato esaminato nella delibera ANAC n. 408 dell'11 settembre 2024, con riferimento alla partecipazione, ad una procedura di gara di gestione dei rifiuti, degli intermediari senza detenzione degli stessi, di cui all'articolo 183, comma 1, lettera l), del d.lgs. n. 152/2006⁵. L'Autorità, condividendo l'orientamento della più recente giurisprudenza (in particolare, TAR Veneto, Sez. I, 21 giugno 2024, n. 1560, e 30 luglio 2024, n. 2026), ha precisato che tale figura professionale, a prescindere dal rapporto contrattuale (di subappalto o altro *sub*-contratto) assunto con le imprese terze designate all'esecuzione delle prestazioni di trasporto, conferimento e recupero dei rifiuti, deve indicare in sede di offerta anche i costi della manodopera relativi a tali attività, trattandosi di prestazioni rientranti nell'oggetto principale del contratto, non qualificabili come accessorie o strumentali. Una diversa interpretazione, infatti,

³ L'articolo 108, comma 9, del Codice dispone che: *"nell'offerta economica l'operatore indica, a pena di esclusione, i costi della manodopera e gli oneri aziendali per l'adempimento delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro eccetto che nelle forniture senza posa in opera e nei servizi di natura intellettuale"*.

⁴ Ai sensi dell'articolo 48, comma 4, del Codice, ai contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea si applicano, se non derogate espressamente, le disposizioni del Codice medesimo.

⁵ Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante *"Norme in materia ambientale"*.

oltre a contrastare con l'articolo 108, comma 9, del Codice e con i principi sanciti dalla giurisprudenza in tema di indicazione e verifica di tali oneri in caso di subappalto, creerebbe anche un ingiustificato vantaggio competitivo in favore degli intermediari senza detenzione dei rifiuti, a danno delle imprese concorrenti che eseguono le attività di trasporto, recupero e conferimento dei rifiuti in conto proprio.

Nella delibera n. 571 del 10 dicembre 2024, invece, l'Autorità si è occupata delle condizioni, rigorose e restrittive, che devono sussistere per configurare una fattispecie di "materiale impossibilità" di indicazione dei costi della manodopera e degli oneri aziendali della sicurezza in sede di offerta economica. In particolare, tale fattispecie esimente è stata esclusa nell'ipotesi in cui, pur in assenza di una prescrizione *ad hoc* nel disciplinare di gara, il modulo di offerta economica predisposto dalla stazione appaltante – il cui utilizzo sia richiesto a pena di esclusione – prescriva espressamente l'obbligo di indicare tali costi e sia editabile. Nel caso specifico, pertanto, si è ritenuto che l'obbligo dichiarativo fosse esigibile da parte dei concorrenti, la cui condotta, comunque, deve essere approntata ad un grado di diligenza e di responsabilità superiore a quello ordinario. Principi analoghi sono stati affermati nel parere n. 116 del 23 maggio 2024, in cui la "materiale impossibilità" di indicazione separata dei costi *de quibus* è stata esclusa a fronte della possibilità, consentita dalla piattaforma telematica, di inserire una dichiarazione in allegato all'offerta, della circostanza che quasi tutti i concorrenti avevano operato in tal senso e dei chiarimenti resi sul punto dalla stazione appaltante.

Infine, nel panorama delle numerose pronunce rese dall'Autorità in tema di tutela del lavoro e costi della manodopera, si segnala la delibera ANAC n. 275 del 5 giugno 2024, nella quale è stata ritenuta non conforme agli articoli 9 e 41 del Codice, la condotta di una stazione appaltante che aveva omissso di aggiornare la stima del costo della manodopera alle nuove tabelle ministeriali, approvate nelle more della pubblicazione del bando, che comportavano un significativo aumento del relativo onere. Nello specifico, atteso che alla definizione dell'importo posto a base di gara concorre anche la stima dei costi della manodopera, al fine di tutelare il diritto dei lavoratori ad una equa remunerazione, l'Autorità ha ritenuto che la stazione appaltante avrebbe dovuto procedere all'aggiornamento di tali costi, rimodulando il quadro economico dell'appalto. Risulta infatti evidente che, in una procedura per l'affidamento di un servizio ad alta intensità di manodopera, l'aumento di tali costi impatta in modo significativo sull'importo a base di gara e sull'equilibrio economico-finanziario del contratto, pregiudicando la più ampia partecipazione delle imprese.

8.2.2. L'equivalenza dei CCNL

Al fine di tutelare adeguatamente la forza lavoro impiegata nell'appalto, l'articolo 11 del nuovo Codice ha introdotto importanti novità anche in tema di Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro (CCNL). Diversamente da quanto previsto nella previgente disciplina, infatti, le stazioni appaltanti sono ora tenute ad indicare, negli atti di gara, il CCNL da applicare al personale impiegato nell'appalto e, nel caso in cui l'operatore economico dichiari di applicare un diverso contratto, a verificare che quest'ultimo garantisca le stesse tutele economiche e normative.

Sul tema dell'equivalenza delle tutele è intervenuta la delibera ANAC n. 392 del 30 luglio 2024, ove si è richiamato quanto espresso dal Consiglio di Stato, nella Relazione illustrativa al nuovo Codice, in merito alla *ratio* della previsione di cui al menzionato articolo 11, con particolare riferimento alla finalità di evitare che, quando vi siano più contratti collettivi conformi e con ambiti di applicazione compatibili con l'attività oggetto dell'appalto, l'operatore economico finisca con l'optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico.

Al riguardo, si rammenta anche che l'Autorità, nella Relazione illustrativa al Bando-tipo n. 1/2023, ha fornito indicazioni sulle modalità di individuazione del CCNL e sulle verifiche da svolgere in caso di opzione per un diverso contratto; indicazioni poi recepite dal legislatore nell'ambito del Correttivo al Codice⁶, che ha modificato il predetto articolo 11 e introdotto uno specifico allegato (Allegato I.01) dedicato ai "Contratti collettivi".

ANAC, infine, è tornata ad occuparsi della complessa tematica nella delibera n. 14 del 14 gennaio 2025, nella quale, in particolare, ha ritenuto non affetto da vizi di macroscopica irragionevolezza o illogicità il giudizio di non equivalenza del CCNL offerto da un operatore rispetto al CCNL indicato negli atti di gara, evidenziando che, anche a parità di retribuzione globale annua tra i due contratti collettivi, il giudizio di non equivalenza può

⁶ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

riguardare trattamenti deteriori in relazione a specifiche indennità (ad esempio, la previsione di un differente monte orario, le maggiorazioni per il lavoro notturno e festivo, il costo medio orario).

8.2.3. L'equo compenso

L'Autorità è stata investita, in più occasioni, della questione concernente l'applicabilità della disciplina in materia di equo compenso delle prestazioni professionali dettata dalla legge n. 49/2023⁷ al settore degli appalti pubblici. La questione, in termini generali, si è sopita in ragione dell'approvazione, con il Correttivo al Codice, di una disciplina specifica per la determinazione degli importi da porre a base di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura (articolo 41, commi 15-*bis* e seguenti). Tale disciplina, come si è osservato nel parere di funzione consultiva n. 63/2024, conduce a ritenere inapplicabile la legge n. 49/2023 ai contratti pubblici, attesa la specialità della disciplina di settore, pur mantenendo fermo il rispetto del principio dell'equo compenso di cui all'articolo 8, comma 2, del Codice medesimo.

Nel dettaglio, i dubbi interpretativi sono sorti in relazione alle modalità di applicazione dell'istituto e, in particolare, alla valenza da attribuire alle tabelle dei corrispettivi contenute nel decreto del Ministro della Giustizia del 17 giugno 2016⁸, richiamate dall'Allegato I.13 dell'attuale Codice dei contratti, atteso il mancato coordinamento tra le citate norme primarie.

Da una parte, infatti, la legge n. 49/2023 sembrava attribuire agli importi calcolati ai sensi del predetto decreto un carattere inderogabile, con la conseguenza che non sarebbero ammesse riduzioni dell'importo a base di gara né ribassi inferiori al minimo tariffario. Dall'altra, il Codice richiama i suddetti parametri ai fini della determinazione dell'importo a base di gara, che, di regola, è soggetto a ribasso.

In relazione ad uno specifico caso sottoposto alla sua valutazione, l'Autorità, nella delibera n. 101 del 28 febbraio 2024, ha sottolineato che la *lex specialis* di gara non prevedeva alcun richiamo alla legge sull'equo compenso né stabiliva limiti alle percentuali di ribasso ammissibili; né poteva ritenersi operante, in via etero integrativa del bando, la suddetta legge n. 49/2023, ostandovi l'incertezza sulle modalità applicative delle relative disposizioni nelle procedure di gara dirette all'affidamento di servizi di ingegneria e architettura e, conseguentemente, i principi della certezza del diritto, del legittimo affidamento e dell'autovincolo.

8.2.4. L'appalto integrato

Un ulteriore tema sul quale l'Autorità è stata chiamata a pronunciarsi è quello dell'appalto integrato.

In particolare, nella delibera n. 506 del 6 novembre 2024, ANAC ha ritenuto illegittima, per contrasto con gli articoli 1, 3 e 8 del Codice, la richiesta, nell'ambito di un appalto integrato, della presentazione del progetto esecutivo in seno all'offerta tecnica.

A tal proposito, si è preliminarmente rilevato che una siffatta richiesta determina una confusione tra l'obbligazione contrattuale – la redazione, appunto, del progetto esecutivo – e l'oggetto della selezione comparativa, finalizzata esclusivamente ad individuare la migliore proposta e, quindi, il miglior concorrente a cui affidare il contratto.

Si è poi evidenziato che la richiesta di presentazione del progetto esecutivo in sede di gara contrasta sia con il principio del risultato, nella misura in cui impone una dilazione dei termini per la ricezione delle offerte e per l'esame delle stesse, sia con il principio dell'accesso al mercato, in quanto scoraggia molti operatori economici dalla partecipazione, stante gli ingenti impegni economici che l'elaborazione di un progetto esecutivo comporta, sia, infine, con il divieto di prestazioni di opera intellettuale gratuita, in quanto tutti gli operatori economici diversi dall'aggiudicatario si troverebbero, di fatto, a sostenere un onere economico – la predisposizione del progetto esecutivo – non remunerato dalla stazione appaltante.

⁷ Legge 21 aprile 2023, n. 49, recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali".

⁸ Decreto ministeriale del Ministro della Giustizia 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".

8.2.5. La sanzione della sospensione in caso di autodichiarazioni false

In tema di contratti sotto-soglia, particolarmente innovativa appare la disposizione di cui all'articolo 52, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, ove si prevede la misura sanzionatoria della sospensione dell'operatore economico dalla partecipazione alle procedure di affidamento indette dalla medesima stazione appaltante per un periodo da uno a dodici mesi per l'ipotesi in cui, negli appalti di importo inferiore a 40.000 euro, la stessa stazione appaltante accerti, in sede di verifica, il mancato possesso dei requisiti di partecipazione autodichiarati dall'affidatario.

Al riguardo, l'Autorità è stata chiamata a stabilire se la previsione sopra citata possa trovare applicazione anche rispetto a procedure di gara indette sotto la vigenza del d.lgs. n. 50/2016. La questione è stata affrontata nella delibera ANAC n. 235 del 15 maggio 2024.

Nel parere, individuata la *ratio* della misura sanzionatoria nell'intento di incentivare condotte corrette e leali da parte degli operatori economici nel momento in cui sono rese le suddette dichiarazioni, controbilanciando i minori controlli previsti nelle procedure sotto-soglia, al quesito sollevato è stata fornita risposta negativa. Si è infatti osservato che, ove l'applicazione della misura sanzionatoria di cui all'articolo 52 del nuovo Codice fosse estesa alle procedure regolate dal previgente Codice, verrebbe eluso il principio di irretroattività delle sanzioni, realizzando oggi un effetto impeditivo alla "partecipazione" e all'"affidamento" di procedure la cui normativa applicabile - cristallizzata al momento della data di pubblicazione del bando/avviso - non contemplava tale sanzione a carico degli operatori economici.

È stato, altresì, sottolineato che, trattandosi di una misura sanzionatoria - che si aggiunge ad altre sanzioni, quali l'escussione della cauzione, la risoluzione del contratto e l'eventuale provvedimento sanzionatorio adottato da ANAC all'esito di un autonomo procedimento -, essa va applicata nel rispetto dei principi generali che regolano le sanzioni. In particolare, si è evidenziata la necessità che sia assicurato il rispetto del principio di stretta legalità, in virtù del quale la sanzione può essere applicata solo in presenza dei presupposti tassativi previsti dal legislatore, del principio di irretroattività, secondo il quale nessuno può essere assoggettato ad una sanzione non in vigore al momento della commissione della violazione, nonché dei principi di proporzionalità e del contraddittorio.

8.2.6. L'esclusione automatica delle offerte anomale

Sempre in tema di appalti sotto-soglia, alcune istanze di parere hanno riguardato l'istituto dell'esclusione automatica delle offerte anomale. Al riguardo si richiamano, in particolare, due pronunce dell'Autorità.

Nella prima, la delibera ANAC n. 217 del 23 aprile 2024, l'Autorità si è occupata delle modalità di applicazione del metodo C, dell'Allegato II.2 al Codice (*"Metodi di calcolo della soglia di anomalia per l'esclusione automatica delle offerte"*). Nello specifico, due sono state le questioni affrontate nel parere: la sorte delle offerte pari alla soglia di anomalia - ovvero se le stesse debbano essere escluse, analogamente a quanto affermato dall'Autorità in relazione al metodo A, o se, invece, possano essere considerate come prima offerta non anomala - e la possibilità di riconoscere discrezionalità all'amministrazione nella fissazione delle modalità di esclusione delle offerte anomale, fino al punto di prevedere modalità di calcolo e applicazione del metodo diverse da quelle stabilite dalla norma.

In merito al primo profilo, l'Autorità ha ritenuto che la piena lettura del dato normativo induca necessariamente a concludere che, nel metodo C, l'esclusione possa essere disposta solo nei confronti delle offerte superiori alla soglia di anomalia, non di quelle pari. Si è rappresentato, in particolare, che l'antinomia esistente tra i punti 1) e 3) del metodo A dell'Allegato II.2 del Codice, risolta dall'Autorità nella delibera n. 536 del 21 novembre 2023 nel senso che l'esclusione va comminata anche nei confronti delle offerte pari alla soglia di anomalia, non è invece rinvenibile in relazione al metodo C, che prevede espressamente che gli sconti *"superiori"* alla soglia sono automaticamente esclusi.

A tal proposito va dato atto, per completezza, che l'antinomia registrata in relazione al metodo A è stata risolta dal legislatore mediante apposita disposizione del Correttivo, che ha modificato il punto 3) dell'Allegato II.2 al Codice, prevedendo, in senso conforme a quanto rilevato dall'Autorità, che l'esclusione automatica va disposta nei confronti delle offerte *"pari o superiori alla soglia di anomalia"* (articolo 85, d.lgs. n. 209/2024).

In merito alla seconda questione, si è rappresentato che la discrezionalità dell'ente concerne esclusivamente la scelta del metodo (A, B o C) per il calcolo della soglia di anomalia e, in relazione al metodo C, l'individuazio-

ne, negli atti di gara, dello sconto di riferimento⁹. Una volta scelto il metodo, le modalità di applicazione non possono che essere quelle descritte nell'Allegato II.2 al Codice, non potendosi ammettere che sia rimessa alle opzioni programmatiche dell'ente la possibilità di intervenire – *sub speciem* di modifiche od integrazioni – sul calcolo della soglia o sull'individuazione delle offerte da escludere in via automatica.

La seconda pronuncia sul tema, espressa con la delibera ANAC n. 422 del 18 settembre 2024, concerne invece l'applicabilità del regime di esclusione automatica delle offerte anomale nei settori speciali. Al riguardo, l'Autorità ha dapprima ricordato che, ai fini dell'applicazione della normativa contemplata nel Codice ai c.d. settori speciali, è necessaria la sussistenza di un duplice requisito: di carattere soggettivo, dovendosi trattare di uno dei soggetti previsti dall'articolo 141 del d.lgs. n. 36/2023, e di carattere oggettivo, in quanto la questione deve risultare afferente all'esercizio di un'attività riconducibile ad uno dei settori individuati agli articoli 146-152 del decreto stesso.

Muovendo da tali presupposti, si è riconosciuta la natura strumentale dell'oggetto dell'appalto al servizio svolto, in via istituzionale, dalla stazione appaltante, rientrante nei settori speciali. Si è poi rilevato che il contratto a base di gara si collocava sopra la soglia europea di cui all'articolo 14, comma 2, del Codice, con conseguente inapplicabilità dell'articolo 54, concernente l'esclusione automatica delle offerte anomale, in quanto questo risulta specificamente riferito ai contratti di valore inferiore alle soglie di rilevanza europea. A tal proposito, si è, altresì, rappresentato che tra le disposizioni applicabili alle procedure selettive nei settori speciali, come elencate nell'articolo 153 del Codice, non è espressamente indicato detto articolo 54 e che, pertanto, per la *ratio* sottesa alla disciplina dei settori speciali, non può trovare applicazione tale disposizione, in quanto non espressamente richiamata.

L'orientamento espresso dall'Autorità è stato avallato anche dalla giurisprudenza amministrativa, che ha ulteriormente chiarito come l'articolo 54 non possa ritenersi applicabile agli appalti sotto-soglia banditi da enti dei c.d. settori speciali neppure nella parte in cui stabilisce che *"In ogni caso le stazioni appaltanti possono valutare la congruità di ogni altra offerta che, in base ad elementi specifici, appaia anormalmente bassa"* (TAR Lombardia, Sez. I, 5 luglio 2024, n. 2077).

8.2.7. Le specifiche tecniche e il principio di equivalenza

Nel corso del 2024 l'Autorità si è occupata più volte, soprattutto nell'ambito del settore sanitario, di specifiche tecniche e requisiti minimi, censurando l'operato delle stazioni appaltanti, sotto il profilo della violazione dei principi di *par condicio* e libero accesso al mercato, ogniquale volte esse, richiedendo un servizio o un prodotto con caratteristiche tecniche troppo definite e circoscritte, restringano la concorrenza senza perseguire alcun interesse pubblico, ovvero, escludendo *a priori* servizi o prodotti equivalenti sotto il profilo funzionale, elidano in radice la possibilità di valutare soluzioni alternative che potrebbero garantire una maggiore apertura al mercato.

In particolare, nella delibera n. 526 del 20 novembre 2024, l'Autorità ha ritenuto non conforme ai principi di accesso al mercato, *par condicio* e tutela dell'affidamento l'operato di una ASL che, in parziale accoglimento dell'istanza di un operatore che aveva contestato le specifiche tecniche di un dispositivo medico, aveva in parte modificato le caratteristiche richieste, senza tuttavia prorogare i termini di presentazione delle offerte. Nel caso specifico, dunque, posto che risultava essere stata apportata una modifica "sostanziale" al capitolato tecnico, la stazione appaltante è stata invitata ad annullare gli atti di gara, con riferimento al lotto contestato, e a procedere ad una nuova pubblicazione del bando rispettosa dei termini minimi *ex* articolo 71 del Codice, valutando, contestualmente, pur nell'esercizio della propria discrezionalità, anche l'adozione di soluzioni volte a favorire una maggiore apertura alla concorrenza.

In una gara relativa al settore informatico e finalizzata, nello specifico, all'acquisizione di prestazioni di manutenzione *hardware* e *software* - oggetto della delibera ANAC n. 320 del 3 luglio 2024 -, si è invece ritenuto che non potesse essere invocato il principio di equivalenza laddove la stazione appaltante, fin dalla fase di pro-

⁹ Ai sensi dell'Allegato II.2 al Codice, metodo C, punto 1), lo sconto di riferimento rappresenta, indicativamente, la soglia di anomalia al netto di una componente randomica dipendente dagli sconti ricevuti. Tale sconto è espresso come percentuale della base d'asta rispetto a cui le imprese formulano i loro sconti e viene individuato o tra i valori riportati in una specifica tabella oppure discostandosi da questi e motivando la scelta in base all'esigenza di selezionare un'offerta con caratteristiche di prezzo-qualità congrue rispetto ai bisogni della stazione appaltante stessa. In questo secondo caso, la stazione appaltante applica criteri verificabili per determinare lo sconto di riferimento, confrontando i benefici di sconti maggiori con i costi connessi alla selezione di un'offerta con qualità potenzialmente inferiore.

grammazione del suo fabbisogno e di indizione della procedura, avesse individuato una particolare tipologia di servizio, connotata da specifiche caratteristiche e modalità operative e considerata l'unica idonea a soddisfare l'interesse pubblico sotteso alla selezione del contraente.

È stata esclusa la violazione del principio di equivalenza in materia di specifiche tecniche anche nel caso definito con la delibera ANAC n. 274 del 5 giugno 2024, concernente una fornitura di dispositivi medici suddivisa in lotti, la cui *lex specialis*, oltre a richiamare il principio di equivalenza, qualificava espressamente le caratteristiche tecniche declinate nel capitolato come puramente orientative e recava la descrizione dei singoli prodotti senza fare riferimento ad alcun marchio specifico.

Infine, nella delibera ANAC n. 528 del 20 novembre 2024, è stata affrontata la questione relativa alla natura del giudizio sull'equivalenza delle specifiche tecniche espresso dalla stazione appaltante, pervenendo alla conclusione che questo sia espressione di discrezionalità tecnica, sindacabile dall'Autorità solo in caso di macroscopica irragionevolezza o illogicità. È stato evidenziato che, se da un lato il principio di equivalenza presuppone la corrispondenza, da un punto di vista sostanziale, tra i servizi o i prodotti offerti dall'operatore economico e quelli richiesti dalla stazione appaltante, dall'altro, tale principio non è invocabile nel caso in cui quest'ultima abbia previamente individuato una particolare tipologia di servizio o prodotto di suo interesse. Si è precisato, inoltre, che tale principio non può comportare che l'amministrazione debba accettare prodotti ritenuti un *aliud pro alio*.

8.2.8. Le consultazioni preliminari di mercato e le procedure negoziate senza bando

Nell'ambito del Protocollo di intesa tra ANAC e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), siglato in data 30 luglio 2024, le due Autorità hanno elaborato un documento unitario in ordine alle possibili limitazioni alla concorrenza derivanti dalle procedure di acquisizione, da parte delle stazioni appaltanti pubbliche del Servizio Sanitario Nazionale e Regionale, di sistemi robotici innovativi. Le posizioni ivi espresse sono poi confluite nel parere congiunto, adottato ai sensi dell'articolo 22 della legge n. 287/1990¹⁰, e dell'articolo 222, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 36/2023, relativo alle "*criticità nel mercato dei sistemi di chirurgia robotica mininvasiva video-assistita*".

In relazione al tema in questione, AGCM e ANAC hanno rilevato l'esistenza di prassi, da parte di molti enti e aziende del Servizio Sanitario Nazionale, volte a precludere l'accesso alle procedure di gara ai produttori dei nuovi dispositivi di chirurgia robotica. All'interno della documentazione di gara, infatti, si trova sovente inserita la richiesta di specifiche tecniche riconducibili esclusivamente ad un determinato sistema robotico, senza che sia consentita una valutazione di equivalenza funzionale. Analogamente, nei casi di affidamento senza gara, si riscontra spesso la richiesta di servizi e prodotti aventi caratteristiche riferibili al primo sistema robotico utilizzato, previa verifica meramente formale relativa alla sua infungibilità rispetto ai fabbisogni da soddisfare. ANAC ha ritenuto di dover censurare simili pratiche, in quanto elusive del confronto competitivo e del principio di massima apertura del mercato, rilevando, al contempo, la necessità di fornire alcune indicazioni alle stazioni appaltanti per la corretta impostazione delle procedure per l'acquisizione dei suddetti sistemi (si veda, al riguardo, il Comunicato del Presidente di ANAC del 13 settembre 2023, recante *Indicazioni per la corretta impostazione delle procedure per l'affidamento di forniture di dispositivi di chirurgia robotica*).

In particolare, è stata sottolineata l'importanza di procedere a consultazioni preliminari di mercato, ai sensi dell'articolo 77 del Codice, al fine di acquisire informazioni e documenti o, più in generale, di realizzare una migliore conoscenza in merito alle risposte che il mercato è in grado di offrire per soddisfare al meglio i fabbisogni pubblici. Tale strumento conoscitivo rappresenta un passaggio imprescindibile ai fini del ricorso alla procedura negoziata senza bando per infungibilità del fornitore, atteso che quest'ultima deve essere accertata in modo rigoroso (articolo 76, comma 2, lettera b), del Codice). In quest'ottica, è fondamentale che le suddette consultazioni siano realmente aperte al mercato e finalizzate a colmare un *gap* conoscitivo, senza restringere *a priori* l'indagine verso un prodotto o un sistema già individuato dall'amministrazione.

È stata, altresì, richiamata l'attenzione sulla diffusa prassi di ricorrere al comodato d'uso gratuito di sistemi robotici, la quale, nonostante l'apparente gratuità della proposta, comporta poi, di fatto, la necessità di acquistare il materiale consumabile indispensabile per il funzionamento dei dispositivi, il cui costo appare

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

essere, in taluni casi, di significativa entità, al punto da configurare un vero e vero corrispettivo contrattuale. Al riguardo, è stata evidenziata l'esigenza di rispettare i principi generali del risultato (articolo 1), della fiducia (articolo 2) e di accesso al mercato (articolo 3) - richiamati nell'articolo 13, commi 2 e 5, del Codice - in tutti i casi in cui il contratto comporti un impegno per il successivo acquisto di materiali consumabili (forniti dal medesimo produttore) o, comunque, vincoli la stazione appaltante all'acquisizione di materiale di consumo con caratteristiche determinate, le uniche compatibili con sistemi del medesimo marchio. In queste ipotesi, occorre una valutazione complessiva tecnico-economica sulle implicazioni di lungo periodo derivanti dall'acquisizione di un determinato sistema e sui rischi connessi al fenomeno di *lock-in* che potrebbero scaturire da tale scelta.

8.2.9. Gli appalti nel Terzo settore

Tra i temi sottoposti all'Autorità nel corso del 2024, si annoverano anche alcuni profili relativi agli appalti nel c.d. Terzo settore¹¹.

In particolare, un operatore economico ha invitato l'Autorità a pronunciarsi in ordine alla legittimità della scelta di un'amministrazione committente di riservare la partecipazione ad una procedura di gara alle sole organizzazioni di volontariato (OdV) e associazioni di promozione sociale (APS). Il presupposto su cui si fondava la contestazione della società istante, interessata a partecipare a detta procedura, risiedeva nell'argomento secondo cui, nell'ambito dei trasporti sanitari, la possibilità di ricorrere in via prioritaria alle convenzioni ex articolo 56 del d.lgs. n. 117/2017 (recante il c.d. Codice del Terzo settore)¹² sarebbe circoscritta alla sola ipotesi del trasporto sanitario di emergenza e urgenza, non potendo tale disposizione essere estensivamente o analogicamente applicata al diverso caso dei trasporti programmati, privi, cioè, dei caratteri di emergenza e urgenza.

Nel parere reso con la delibera n. 11 del 14 gennaio 2025, l'Autorità ha ritenuto infondate le doglianze dell'operatore economico istante. ANAC, infatti, pur riconoscendo che effettivamente il servizio oggetto di affidamento, consistente nei trasporti sanitari ordinari/programmati e di dializzati barellati per tutto il territorio dell'ASL di riferimento, non rientrava tra le ipotesi di cui all'articolo 57 del Codice del Terzo settore, ossia tra i servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, ha tuttavia valutato che lo stesso potesse, invece, ricadere nella casistica individuata dal precedente articolo 56, ossia nello *"svolgimento in favore di terzi di attività o servizi sociali di interesse generale"*, come definiti dall'articolo 5 del medesimo Codice e, nello specifico, dalla lettera c) (*"prestazioni socio-sanitarie di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 129 del 6 giugno 2001, e successive modificazioni"*¹³).

8.2.10. La discrezionalità nella fissazione dei requisiti speciali di partecipazione

In diverse pronunce ANAC ha anche affrontato il rilevante tema del regime dei requisiti speciali di partecipazione negli appalti di servizi e forniture, al fine di stabilire se nel nuovo Codice possa ancora ritenersi valido l'orientamento della giurisprudenza e della stessa Autorità che riconosceva alle stazioni appaltanti ampia discrezionalità nella fissazione dei criteri di selezione degli operatori economici.

A tal proposito, l'esame dell'articolo 100 del d.lgs. n. 36/2023, ed in particolare del comma 12, ha indotto l'Autorità a ritenere che, con un cambio di prospettiva rispetto all'impostazione dei precedenti Codici, la nuova disciplina abbia limitato la discrezionalità delle amministrazioni nella definizione dei requisiti di partecipazione per le gare di servizi e forniture, a favore di un sistema in cui i soli requisiti utilizzabili per selezionare i concorrenti sono quelli stabiliti dal legislatore. Pertanto, tenuto anche conto del disposto di cui all'articolo 10, comma 3, del Codice, si è ritenuto che, fermi restando i requisiti di idoneità professionale ovvero i requisiti previsti da leggi speciali, la stazione appaltante, nell'esercizio della propria discrezionalità in ordine all'individuazione di ulteriori requisiti di partecipazione, debba comunque operare nel rispetto della tipologia di requisiti descritta dall'articolo 100, comma 11, del Codice medesimo (fatturato globale e contratti analoghi).

¹¹ Il Terzo settore (o settore *no profit*) è l'insieme di quegli enti privati che perseguono, senza scopo di lucro, finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale e che promuovono e realizzano attività di interesse generale mediante forme di azione volontaria e gratuita o di mutualità o di produzione e scambio di beni e servizi.

¹² Decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, recante *"Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106"*.

¹³ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, *"Atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie"*.

In tale contesto, con la delibera n. 395 del 30 luglio 2024, l'Autorità ha ritenuto illegittima, in quanto non normativamente contemplata e comunque sproporzionata, la richiesta del possesso di un patrimonio netto pari al doppio del valore dell'appalto. Analogamente, nella delibera ANAC n. 504 del 6 novembre 2024, è stata censurata la clausola del disciplinare con cui si richiedeva ai concorrenti di disporre di personale con la qualifica di Ufficiale della riscossione, posto che tale requisito non risultava essere né contemplato da alcuna legge speciale in relazione all'oggetto dell'appalto, né conforme alle previsioni di cui all'articolo 100, comma 11, del Codice.

8.2.11. I criteri di selezione degli operatori economici

Nel corso del 2024 l'Autorità si è espressa in più occasioni in merito ai criteri di selezione degli operatori economici, anche in relazione ad ulteriori e diversi profili rispetto a quelli esaminati nel precedente paragrafo.

In particolare, nella delibera n. 176 del 10 aprile 2024, ANAC ha esaminato se potesse ritenersi conforme all'articolo 100, commi 11 e 12, del d.lgs. n. 36/2023, il requisito di capacità tecnica e professionale previsto negli atti di una procedura di gara, con specifico riferimento alla qualificazione dei contratti richiesti dalla *lex specialis* come fornitura analoga a quella in affidamento. Nella citata delibera si afferma il principio secondo cui eventuali clausole del bando che escludano, per certe tipologie di prestazioni, la spendibilità come contratti analoghi non sono censurabili allorché tale esclusione sia basata sulla diversità di settore imprenditoriale e professionale, dimostrata dalla stazione appaltante e giustificata come funzionale rispetto all'interesse pubblico perseguito.

In senso conforme si è espressa anche la delibera ANAC n. 563 del 3 dicembre 2024, in cui è stata scrutinata la legittimità della clausola del disciplinare che prevedeva come requisito speciale di partecipazione il possesso della certificazione ISO 45001:2018 in materia di sicurezza sul lavoro, con riferimento agli ambienti "*confinati o a rischio inquinamento*", come definiti dal d.lgs. n. 81/2008¹⁴. Secondo il parere reso nella circostanza, l'assoluta tassatività dei requisiti speciali sancita dalla previsione normativa di riferimento - articolo 100 del d.lgs. n. 36/2023 - determina inevitabilmente che una clausola siffatta costituisca una ingiustificata restrizione della concorrenza e, come tale, debba ritenersi illegittima.

Sul tema l'Autorità è intervenuta anche con la delibera n. 433 del 30 settembre 2024, concernente la corretta integrazione del requisito speciale del servizio di punta, che, nel caso di specie, l'operatore economico aveva dimostrato di possedere, invece che con un unico contratto, attraverso più affidamenti frazionati, ancorché riferiti al medesimo committente pubblico.

8.2.12. I motivi di esclusione

Nell'ambito delle numerose pronunce in materia di cause di esclusione, l'Autorità è intervenuta anche sullo specifico tema del requisito di iscrizione nelle c.d. *white list*, esaminando, in particolare, la riconducibilità dello stesso alle cause automatiche di esclusione e al requisito dell'assenza di sanzioni interdittive nei confronti dell'operatore economico.

Nella delibera n. 407 dell'11 settembre 2024, l'Autorità ha chiarito che il requisito di iscrizione nelle *white list*, per gli operatori economici che svolgono una delle prestazioni elencate nel comma 53 dell'articolo 1 della legge n. 190/2012¹⁵, rientra tra le cause di esclusione obbligatoria di carattere automatico di cui all'articolo 94, comma 2, del nuovo Codice, anche se non previsto espressamente come tale nella *lex specialis* di gara. A tal proposito, si è inoltre precisato che è irrilevante il mancato richiamo testuale, da parte del Codice, alla predetta disposizione normativa, in quanto il rinvio operato nell'articolo 94, comma 2, alla disciplina delle comunicazioni e informative antimafia va inteso in modo dinamico e organico, anche con riferimento agli accertamenti e alle iscrizioni in elenchi ad esse equiparati *ex lege*, come, appunto, l'iscrizione prevista nell'articolo 1, commi 52 e 53, della legge n. 190/2012 (*white list*) o come quella di cui all'articolo 30 del decreto-legge n. 189/2016¹⁶ (Anagrafe antimafia degli esecutori di interventi di ricostruzione *post-sisma*).

¹⁴ 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".

¹⁵ Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

¹⁶ Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

Nella delibera n. 9 del 14 gennaio 2025, l'Autorità si è invece occupata delle sanzioni interdittive comminate all'operatore economico nell'ambito dell'accertamento della responsabilità amministrativa da reato, con particolare riferimento ai presupposti per configurare una causa di esclusione automatica ovvero non automatica. Ricostruita preliminarmente la natura della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, disciplinata nel d.lgs. n. 231/2001¹⁷, ed esaminate le relative sanzioni, l'Autorità ha affermato che, in caso di partecipazione alla gara di un operatore destinatario della sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del citato decreto (*"divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, salvo che per ottenere le prestazioni di un pubblico servizio"*), ai fini dell'esclusione automatica di cui all'articolo 94, comma 5, lettera a) del Codice, detta sanzione interdittiva deve essere esecutiva. Ne consegue che, ove la sanzione sia irrogata con sentenza, è necessario che la condanna penale sia definitiva ed esecutiva.

Tale presupposto si desume in via sistematica dall'articolo 650 del Codice di procedura penale, dall'articolo 77, comma 2, del citato d.lgs. n. 231/2001, dall'articolo 96, comma 8, del Codice dei contratti, nonché dai principi di tassatività (in tema sia di sanzioni sia di cause di esclusione), e di colpevolezza, applicabile anche alle persone giuridiche. Diversamente, in caso di sentenza di condanna non definitiva, la stazione appaltante deve valutare il reato-presupposto ex d.lgs. n. 231/2001, che costituisce l'oggetto della sentenza, nell'ambito del grave illecito professionale, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 98, comma 3, lettera h), n. 5) e comma 6, lettera h), del Codice, i quali annettono rilevanza, anche a carico dell'operatore economico ex d.lgs. 231/2001, alla contestata o accertata commissione dei reati-presupposto della responsabilità amministrativa dell'ente, indipendentemente dall'applicazione di sanzioni interdittive. In ogni caso, la stazione appaltante è tenuta a valutare i provvedimenti di riparazione delle conseguenze del reato, di cui all'articolo 17 del d.lgs. n. 231/2001, adottati dall'operatore economico nel senso del ravvedimento, anche nell'ottica del c.d. *self cleaning*.

8.2.13. La distorsione della concorrenza

Nel parere di precontenzioso reso con delibera n. 114 del 6 marzo 2024, l'Autorità si è pronunciata in merito alla possibile esclusione di un concorrente da una gara ai sensi dell'articolo 95, comma 1, lettera c), del Codice, ove si prevede l'esclusione qualora la stazione appaltante accerti *"una distorsione della concorrenza derivante dal precedente coinvolgimento degli operatori economici nella preparazione della procedura d'appalto che non possa essere risolta con misure meno intrusive"*.

Nel caso di specie, il concorrente aveva fornito dei preventivi al progettista incaricato di formulare i prezzi a base di gara. Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che la stazione appaltante avesse, comunque, adottato misure idonee a garantire la *par condicio*, in quanto i preventivi raccolti dal progettista in sede di indagine di mercato allo scopo di acquisire elementi utili per la formazione dei prezzi a base d'asta, erano stati poi messi a disposizione di tutti i concorrenti, ed era stata, altresì, fornita indicazione degli operatori economici consultati a tal fine. ANAC constatava, inoltre, che era stato fissato un termine congruo per la presentazione delle offerte. Pertanto, non erano ravvisabili né una causa di esclusione né un onere dichiarativo in capo al concorrente.

Analogamente, l'Autorità ha ritenuto non sussistere una distorsione della concorrenza in favore dell'operatore economico che aveva realizzato la progettazione esecutiva dei lavori posti a base di gara e che si era poi aggiudicato, con distinta procedura, anche il servizio di direzione dei lavori medesimi (parere di precontenzioso ANAC n. 236/2024). A tal proposito, infatti, l'Autorità ha rilevato, in primo luogo, che non sussiste nell'attuale Codice, in continuità con la previgente disciplina, un divieto di affidamento congiunto degli incarichi di progettazione e di direzione lavori della stessa opera, né un divieto, per il progettista, di partecipazione alla procedura di gara finalizzata all'affidamento dell'incarico di direzione lavori. Osservava, inoltre, con riferimento al caso specifico, che la stazione appaltante si era attenuta alle indicazioni delle Linee guida ANAC n. 1¹⁸ e aveva messo a disposizione di tutti i concorrenti il progetto esecutivo sulla piattaforma telematica di negoziazione, in forma gratuita e illimitata, quale parte degli atti di gara, prevedendo, in ogni caso, per la valutazione dell'offerta tecnica, criteri legati solo alle modalità di svolgimento del servizio di direzione lavori, che non richiedevano una conoscenza approfondita del progetto esecutivo, così evitando di creare un vantaggio competitivo a favore del progettista.

¹⁷ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante *"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"*.

¹⁸ Linee guida n. 1, di attuazione del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, *"Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria"*, approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 973 del 14 settembre 2016, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 138 del 21 febbraio 2018 e ulteriormente aggiornate con delibera del Consiglio dell'Autorità n. 417 del 15 maggio 2019.

8.2.14. Il soccorso istruttorio

Fra i temi che più frequentemente, nel corso del 2024, sono stati sottoposti all'attenzione dell'Autorità in sede precontenziosa, merita una menzione quello del soccorso istruttorio, in relazione al quale ANAC è intervenuta, in particolare, con due pareri che hanno tracciato i confini dell'istituto e ne hanno escluso l'operatività con riferimento alle offerte tecnica ed economica.

Nel dettaglio, nella delibera n. 360 del 17 luglio 2024, relativa ad una procedura di gara regolata *ratione temporis* dal d.lgs. n. 50/2016, è stato chiarito che non è ammesso il soccorso istruttorio per presentare documenti richiesti dalla *lex specialis* a fini premiali, soprattutto se l'elemento o il documento mancante riguarda l'assegnazione di un punteggio tecnico determinante ai fini della graduatoria. Nello specifico caso esaminato, si trattava del Libro Unico del Lavoro, richiesto per l'attribuzione del punteggio in relazione alle unità di personale aggiuntivo offerto (sul tema, si consideri anche la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. V, 3 novembre 2021, n. 7335). L'Autorità ha precisato che, in tal caso, il soccorso istruttorio non è ammissibile né ai sensi dell'articolo 83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016, che espressamente esclude dal suo perimetro applicativo le omissioni e incompletezze afferenti all'offerta tecnica, né ai sensi dell'articolo 101 del nuovo Codice.

Successivamente, nella delibera n. 573 del 10 dicembre 2024, ANAC, dopo aver ricostruito le novità introdotte dal predetto articolo del nuovo Codice, ha escluso l'applicabilità del soccorso istruttorio nei confronti di un'offerta economica non formulata secondo le indicazioni della *lex specialis*, evidenziando che l'integrazione postuma di quest'ultima si porrebbe in contrasto con il principio della *par condicio competitorum*.

8.2.15. I contratti esclusi

Nel 2024, l'Autorità è stata chiamata ad intervenire anche in materia di contratti esclusi. In particolare, la delibera ANAC n. 435 del 30 settembre 2024 ha riguardato un contratto attivo avente ad oggetto l'alienazione e la valorizzazione economica di rifiuti urbani riciclabili.

A tal proposito, l'Autorità ha precisato che, ai sensi dell'articolo 13 del d.lgs. n. 36/2023, le disposizioni del Codice non si applicano ai contratti esclusi, ai contratti attivi e ai contratti a titolo gratuito, anche qualora essi offrano opportunità di guadagno economico, anche indiretto. Si è quindi ribadito come l'affidamento dei contratti che offrono opportunità di guadagno economico, anche indiretto, debba avvenire tenendo conto dei principi del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, di cui agli articoli 1, 2 e 3 del Codice medesimo.

8.3. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI: IL NUOVO REGOLAMENTO

Nel corso del 2024 è stato adottato il nuovo *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 31 marzo 2023, n. 36, al di fuori dei casi di cui all'art. 220, comma 1 del decreto stesso*, approvato con delibera ANAC n. 297 del 17 giugno 2024 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 156 del 5 luglio 2024.

Il nuovo Regolamento, che ha sostituito il precedente Regolamento del 7 dicembre 2018 (come modificato con delibera ANAC n. 654/2021), persegue, quali obiettivi precui, l'adeguamento della disciplina regolamentare alle intervenute disposizioni del nuovo Codice, nonché una migliore definizione dell'ambito entro il quale la funzione consultiva è esercitata dall'Autorità.

In particolare, le novità principali del nuovo Regolamento riguardano le modalità di presentazione della richiesta (articolo 4) e le cause di inammissibilità delle istanze di parere (articolo 5). In relazione a queste ultime, nello specifico, sono stati aggiunti due ulteriori casi di inammissibilità: l'assenza, all'interno dell'istanza, degli elementi indicati all'articolo 4 o il rinvio generico ad allegata documentazione, nonché l'esistenza di un ricorso giurisdizionale, avente il medesimo contenuto dell'istanza, che le parti hanno l'obbligo di comunicare all'Autorità.

L'attività consultiva in materia di contratti pubblici, svolta da ANAC nel rispetto delle previsioni del Regolamento sopra richiamato, è volta a fornire indicazioni in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della normativa di riferimento, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti. Posto che le pronunce emesse in tale ambito mirano ad orientare gli organi di amministrazione attiva tenuti ad adottare i provvedimenti amministrativi finali, nonché a supportare i richiedenti nella corretta interpretazione della disciplina normativa in tema di contratti pubblici, la funzione consultiva può ritenersi strettamente correlata alle funzioni di regolazione e di vigilanza svolte dalla stessa Autorità.

Nel corso del 2024, in sede consultiva, sono pervenute numerose istanze (n. 388), prevalentemente riferite alla disciplina normativa dettata dal nuovo Codice. Delle istanze pervenute, n. 313 sono state archiviate in quanto prive degli elementi essenziali indicati dal Regolamento per la relativa ammissibilità. In relazione alle istanze ritenute ammissibili ed istruite ai sensi della stessa fonte regolamentare, l'Autorità ha adottato complessivamente n. 75 pareri.

Quanto ai soggetti richiedenti, le istanze risultano formulate in prevalenza da amministrazioni regionali e locali, consorzi pubblici, istituzioni scolastiche e universitarie, società pubbliche, fondazioni, aziende sanitarie e ospedaliere, amministrazioni centrali. Alcuni pareri sono stati emessi anche a supporto delle attività di indagine delle competenti Procure della Repubblica e della Guardia di Finanza.

Le questioni esaminate hanno riguardato principalmente la figura dell'organismo di diritto pubblico, i requisiti generali di partecipazione, i consorzi, il subappalto, le figure del Responsabile unico di progetto e del Direttore dell'esecuzione del contratto, il conflitto di interessi, l'incentivo per funzioni tecniche, la disciplina dei settori speciali, il criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, il partenariato pubblico-privato, l'affidamento di contratti di valore inferiore alle soglie europee, gli accordi tra enti pubblici, l'equo compenso, la cessione di immobili in cambio di opere e la tracciabilità dei flussi finanziari.

Tra gli argomenti trattati, quelli di maggior interesse sono illustrati nei paragrafi seguenti.

8.3.1. L'organismo di diritto pubblico

Nel corso del 2024, ANAC si è pronunciata, tra l'altro, su alcune richieste di parere volte a stabilire la riconducibilità dei soggetti istanti alla categoria dell'organismo di diritto pubblico, come oggi disciplinata dall'articolo 1, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023¹⁹.

L'Autorità si è occupata della questione, in particolare, nei pareri nn. 23/2024 e 23-bis/2024, relativi alle federazioni sportive, nei quali si è evidenziato come la nozione di organismo di diritto pubblico delineata dal nuovo Codice recepisca la ricostruzione operata dal legislatore europeo e confermi, altresì, la disciplina già dettata in materia dal previgente d.lgs. n. 50/2016 all'articolo 3, comma 1, lettera d), come sottolineato anche nella Relazione illustrativa del d.lgs. n. 36/2023.

Nei pareri citati sono state inoltre fornite utili indicazioni in ordine ai profili interpretativi ed applicativi della norma sopra richiamata, per quanto attiene alla qualificabilità di un soggetto giuridico quale organismo di diritto pubblico.

Con specifico riguardo alla configurabilità delle federazioni sportive nazionali come tali, ANAC, dopo aver richiamato il Comunicato del Presidente del 25 gennaio 2023, ha affermato che, a seguito delle pronunce della Corte di Giustizia UE del 3 febbraio 2021 (cause riunite C-155/19 e C156/19) e del Consiglio di Stato (n. 5348/2021), deve ritenersi sussistente, per le stesse, il possesso del requisito della personalità giuridica e di quello teleologico, consistente nello svolgimento di attività senza scopo di lucro, mentre è da escludersi il requisito della dominanza pubblica. In particolare, tale ultimo requisito è stato reputato non sussistente nella forma del controllo di gestione - posto che il complesso dei poteri esercitati dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) nei confronti delle federazioni sportive nazionali non si traduce nella imposizione di regole di gestione dettagliate e pervasive, idonee a comprimere l'autonomia di gestione interna -, né con riguardo alla forma alternativa del finanziamento pubblico maggioritario, in quanto le quote associative versate alla fede-

¹⁹ Viene qui definito "organismo di diritto pubblico" qualsiasi soggetto, anche avente forma societaria, dotato di capacità giuridica, istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, attraverso lo svolgimento di un'attività priva di carattere industriale o commerciale, e la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi, oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.

razione sportiva rivestono natura privatistica. Sulla base di tali considerazioni, l'Autorità ha quindi concluso che, ferma restando la necessità di procedere ad una verifica caso per caso, può escludersi in via generale, per le federazioni sportive nazionali che presentino i caratteri sottoposti al vaglio del giudice amministrativo e contabile, la configurabilità come organismi di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023.

Sul tema l'Autorità è intervenuta anche con i pareri nn. 24/2024 e 55/2024, in relazione alle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza (IPAB) trasformate in Aziende pubbliche di Servizi alla Persona (ASP) o in associazioni/fondazioni ai sensi del d.lgs. n. 207/2001²⁰, per le quali - ferma restando la necessità, anche in tali ipotesi, di operare una valutazione caso per caso sulla base del singolo statuto e della specifica disciplina regionale dettata in materia - è stata invece ritenuta sussistente la configurabilità come organismi di diritto pubblico ai sensi della richiamata norma del nuovo Codice. Si è rilevato, infatti, che tali compagini sono dotate di personalità giuridica, operano senza scopo di lucro, sono deputate allo svolgimento di funzioni intrinsecamente pubblicistiche (articolo 2 del d.lgs. n. 207/2001) e perseguono finalità di utilità sociale, tenuto conto delle prerogative regionali contemplate nella normativa di riferimento. Pertanto, ove sia presente anche uno degli elementi sintomatici del requisito della dominanza pubblica, dette istituzioni sono senz'altro qualificabili come organismi di diritto pubblico.

Infine, con parere ANAC n. 65/2024, è stata ricondotta alla categoria dell'organismo di diritto pubblico, in presenza di tutti gli elementi indicati nell'articolo 1, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 al Codice, una fondazione universitaria che sia costituita al fine di fornire supporto allo svolgimento delle attività, anche di istruzione e formazione, proprie dell'università fondatrice.

8.3.2. L'accordo pubblico-pubblico

Una rilevante pronuncia dell'Autorità (parere n. 15/2024) ha riguardato il tema degli accordi tra enti pubblici, come oggi disciplinati dall'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023.

Nel dettaglio, la fattispecie sottoposta ad ANAC consisteva in un accordo stipulato tra un'amministrazione comunale ed una università per lo svolgimento, nell'ambito del PNRR, di alcuni studi sulle tecnologie adottate dalle aziende agricole del territorio, in ottica di agricoltura sostenibile e innovativa.

Al riguardo, nell'illustrare le richiamate previsioni del nuovo Codice, ove vengono enunciati i presupposti legittimanti il ricorso agli accordi tra enti pubblici, si è rilevato come la norma, pur ponendosi in sostanziale continuità con la previgente disposizione dell'articolo 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, introduca tuttavia, quale elemento di novità, in recepimento di un consolidato indirizzo giurisprudenziale in materia, le espresse condizioni della «effettiva partecipazione di tutte le parti allo svolgimento di compiti funzionali all'attività di interesse comune, in un'ottica esclusivamente collaborativa e senza alcun rapporto sinallagmatico tra prestazioni» e della «convergenza sinergica su attività di interesse comune, pur nella eventuale diversità del fine perseguito da ciascuna amministrazione, purché l'accordo non tenda a realizzare la missione istituzionale di una sola delle amministrazioni aderenti».

A tal proposito, l'Autorità ha precisato che, qualora la stazione appaltante intenda affidare un servizio ad altro soggetto pubblico senza perseguire le predette finalità di condivisione e di "interesse comune", non possono ritenersi sussistenti i presupposti per l'accordo pubblico-pubblico, e l'affidamento è quindi da ricondurre allo schema tipico del contratto di appalto, cui si applicano le procedure di aggiudicazione contemplate nel d.lgs. n. 36/2023. Negli accordi tra amministrazioni pubbliche ex articolo 7, comma 4, del Codice, infatti, ciò che assume rilievo è la posizione di equiordinazione tra gli enti stipulanti, nonché la collaborazione, nei rispettivi ambiti di intervento, su questioni di interesse comune. La disapplicazione del Codice, in tali casi, è ammissibile esclusivamente in presenza di tutte le condizioni elencate nella norma.

²⁰ Decreto legislativo 4 maggio 2001, n. 207, recante "Riordino del sistema delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, a norma dell'articolo 10 della legge 8 novembre 2000, n. 328".

8.3.3. Il Responsabile unico di progetto e il Direttore dell'esecuzione del contratto

Alla figura del Responsabile unico di progetto (RUP), introdotta dall'articolo 15 del d.lgs. n. 36/2023, fa invece riferimento il parere ANAC n. 33/2024, reso su specifica istanza di un'amministrazione centrale.

Nell'esaminare il quadro normativo di riferimento, si è osservato che nel nuovo Codice non sussiste per la stazione appaltante un vincolo specifico nella scelta del RUP, ma, al contrario, il d.lgs. n. 36/2023 rimette alla piena discrezionalità delle singole amministrazioni l'individuazione del modello organizzativo ritenuto più idoneo ai fini della nomina di tale soggetto ed eventualmente dei Responsabili di fase, sulla base dei requisiti di professionalità e di competenza previsti dalle norme stesse. Detto modello, comunque, dovrebbe tenere conto della preferenza accordata dal legislatore (articolo 15, comma 2) all'individuazione della figura del RUP nell'ambito dell'unità organizzativa titolare del potere di spesa, con la conseguenza che solo in subordine, in caso di mancata nomina nell'atto di avvio dell'intervento, si potrebbe attingere al personale in servizio presso l'unità organizzativa competente per l'intervento medesimo.

In secondo luogo, sulla base delle indicazioni rinvenibili nello stesso articolo 15 e nell'Allegato I.2 del Codice, il modello organizzativo adottato dovrebbe garantire la scelta di un RUP in possesso di adeguati requisiti e competenze professionali, nel rispetto dell'inquadramento contrattuale e delle relative mansioni. Quanto alle preclusioni che è possibile desumere dall'impianto complessivo del d.lgs. n. 36/2023, rileva sicuramente la necessità di evitare la sovrapposizione di ruoli e funzioni in capo ai soggetti impegnati nella realizzazione dell'intervento, con particolare riguardo alle attività di controllo e verifica (anche contabile) in fase di esecuzione del contratto, tenuto conto del disposto di cui all'articolo 114 del Codice medesimo.

Con parere n. 53/2024, l'Autorità è, altresì, intervenuta in relazione al Direttore dell'esecuzione del contratto (DEC), al fine di chiarire in quali casi debba procedersi, con specifico riferimento alle forniture, all'individuazione di tale figura quale soggetto distinto dal RUP. In merito, alla luce delle previsioni contenute in diverse norme del d.lgs. n. 36/2023 (in particolare, articoli 15 e 114, comma 8, nonché articolo 8 dell'Allegato I.2 e articoli 31 e 32 dell'Allegato II.14), si è osservato che ordinariamente, in fase di esecuzione del contratto, le funzioni di DEC sono svolte dal RUP. Tuttavia, nelle ipotesi elencate dall'articolo 8, comma 4, dell'Allegato I.2, nonché dall'articolo 32, commi 2 e 3, dell'Allegato II.14, il legislatore ha previsto come necessaria la nomina del DEC quale soggetto distinto dal RUP. A tal proposito si è anche evidenziato che, mentre per i servizi, ai quali fa riferimento il citato articolo 32, comma 2, dell'Allegato II.14, l'individuazione del DEC è prevista con riguardo alla qualità delle prestazioni, diversamente nel caso delle forniture, di cui al comma 3 dello stesso articolo 32, rileva esclusivamente il dato quantitativo dell'importo della prestazione, che deve essere superiore a 500.000 euro.

8.3.4. Il conflitto di interessi

Uno specifico quesito sottoposto ad ANAC ha riguardato il tema del conflitto di interessi, ed in particolare il caso in cui vi sia coincidenza tra il Direttore tecnico dell'impresa affidataria di un appalto di lavori ed uno dei componenti dell'associazione temporanea di imprese (ATI) aggiudicataria dell'appalto di progettazione e direzione dei lavori medesimi.

Sul tema l'Autorità si è pronunciata con il parere n. 42/2024, osservando, in via preliminare, che nella vigenza del d.lgs. n. 50/2016, tale situazione era espressamente disciplinata dall'articolo 24, comma 7, che vietava agli affidatari di incarichi di progettazione di essere anche affidatari di appalti, subappalti o cottimi riferiti ai lavori per i quali avessero svolto detta attività progettuale.

ANAC ha, tuttavia, rilevato che le previsioni della citata norma del previgente Codice non sono state riprodotte nel d.lgs. n. 36/2023, nell'ambito del quale le situazioni di conflitto di interessi hanno trovato una regolamentazione unitaria nell'articolo 16. La norma – come può evincersi dal suo tenore letterale – intende includere nel suo campo di applicazione ogni situazione di conflitto di interessi che possa minare il trasparente, corretto ed imparziale svolgimento della gara, confermando inoltre la propria operatività anche nella fase esecutiva del contratto pubblico.

L'Autorità ha osservato, al riguardo, che il configurarsi del conflitto di interessi richiede verifiche in concreto e sulla base di prove specifiche. Pertanto, l'eventuale esclusione da una gara d'appalto di un operatore economico che versi nella condizione di cui all'articolo 95, comma 1, lettera b), del Codice – situazione di conflitto di interessi non diversamente risolvibile – non è automatica, ma deve essere pronunciata all'esito di una attenta

valutazione della situazione concreta da parte della stazione appaltante, pur essendo sufficiente a determinare la causa di esclusione il carattere anche solo potenziale dell'asimmetria informativa di cui abbia potuto godere un concorrente grazie all'acquisizione di elementi ignoti agli altri partecipanti.

8.3.5. Il grave illecito professionale

Con un'altra rilevante pronuncia (parere n. 21/2024), ANAC è intervenuta sulla possibilità di procedere alla stipula del contratto d'appalto nel caso in cui a carico dell'aggiudicatario risulti pendente un procedimento penale per il reato di bancarotta fraudolenta.

Al riguardo, è stato evidenziato – anche sulla base dell'avviso precedentemente espresso nella delibera ANAC n. 397/2023 – che, innovando le previsioni già contenute nel d.lgs. n. 50/2016, il nuovo Codice disciplina il grave illecito professionale dedicando ad esso l'articolo 98 ed elencando in maniera tassativa – per quanto stabilito dall'articolo 95, comma 1, lettera e) – le fattispecie qualificabili come gravi illeciti professionali, nonché i mezzi adeguati a dimostrare le stesse.

Con riguardo al caso esaminato, è stato quindi osservato che, ai sensi del combinato disposto del citato articolo 95, comma 1, lettera e), e dell'articolo 98, comma 3, lettera h), n. 2, e comma 6, lettera h), del d.lgs. n. 36/2023, può rilevare quale causa di esclusione dalla gara, nella forma dell'illecito professionale grave, anche la contestata commissione, da parte dell'operatore economico, del reato di *"bancarotta semplice, bancarotta fraudolenta, omessa dichiarazione di beni da comprendere nell'inventario fallimentare o ricorso abusivo al credito, di cui agli articoli 216, 217, 218 e 220 del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267"*.

L'Autorità ha tuttavia sottolineato che, nei singoli casi concreti, solo la stazione appaltante è nelle condizioni di valutare, in relazione all'oggetto e alle caratteristiche tecniche dell'affidamento, i rischi cui potrebbe essere esposta aggiudicando l'appalto ad un concorrente la cui integrità o affidabilità sia dubbia.

8.3.6. I consorzi

Nel corso del 2024, l'Autorità ha adottato diverse pronunce anche in tema di consorzi. Tra queste, particolarmente significativo appare il parere ANAC n. 46/2024, nel quale è stata affrontata la questione relativa alla possibilità, per il consorzio stabile aggiudicatario, di procedere alla sostituzione della consorziata esecutrice per ragioni organizzative e imprenditoriali. Alla luce delle previsioni del d.lgs. n. 36/2023, tale sostituzione è stata ritenuta ammissibile, purché comunicata tempestivamente alla stazione appaltante e subordinata al controllo di determinati requisiti. In particolare, è necessario che l'impresa originariamente designata, alla scadenza dei termini per la presentazione delle offerte, risulti in possesso dei requisiti di ordine generale, che il consorzio abbia sempre mantenuto la continuità del possesso dei requisiti di ordine speciale, oltre che generale, e che, infine, anche la nuova impresa designata sia in possesso dei requisiti di ordine generale.

Alle medesime conclusioni è pervenuta l'Autorità (parere n. 47/2024) con riguardo alla possibilità di modificare la consorziata esecutrice di un consorzio tra imprese artigiane, attesa l'assimilazione di tali compagini ai consorzi stabili, secondo le disposizioni degli articoli 67 e 68 del Codice e i chiarimenti in tal senso contenuti nella annessa Relazione illustrativa.

Sempre in tema di consorzi, nel parere n. 18/2024, l'Autorità ha analizzato la questione della contemporanea partecipazione ad una gara d'appalto di un consorzio di cui all'articolo 65, comma 2, lettere b) e c), del d.lgs. n. 36/2023 e di più imprese singole ad esso consorziate, nel caso specifico in cui i titolari delle consorziate partecipanti risultino essere componenti, senza deleghe, del consiglio di amministrazione del consorzio e rappresentino la maggioranza all'interno dello stesso. In particolare, è stata esaminata la questione, sollevata nell'istanza di parere, dell'applicabilità alla fattispecie della causa di esclusione non automatica di cui all'articolo 95, comma 1, lettera d), del Codice, riguardante la sussistenza di *"rilevanti indizi tali da far ritenere che le offerte degli operatori economici siano imputabili ad un unico centro decisionale a cagione di accordi intercorsi con altri operatori economici partecipanti alla stessa gara"*. A tal proposito, l'Autorità ha evidenziato la necessità che la stazione appaltante proceda alla valutazione degli elementi in suo possesso alla luce dei principi espressi dalla giurisprudenza, anche europea, attribuendo rilievo ai legami esistenti fra le imprese consorziate e il consorzio. Al tempo stesso, però, si è anche precisato che deve essere sempre riconosciuta agli operatori economici la possibilità di dimostrare come la circostanza non abbia influito sulla gara né sia idonea ad incidere sulla capacità di rispettare gli obblighi contrattuali.

8.3.7. L'offerta economicamente più vantaggiosa

In altra pronuncia (parere n. 219/2024), resa a seguito di istanza di un'associazione di categoria, l'Autorità ha fornito indicazioni in ordine alla corretta applicazione dell'articolo 108 del d.lgs. n. 36/2023, con particolare riguardo alla possibilità di attribuire punteggi, nell'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ad una serie di elementi aventi natura soggettiva. L'istanza si riferiva, in particolare, a taluni bandi di gara che contemplavano, nell'ambito di detto criterio, l'attribuzione di tutti i punti (60) dell'offerta tecnica in base al possesso di certificazioni ISO²¹.

L'Autorità, dopo aver esaminato la disciplina contenuta nel predetto articolo 108, ha osservato che il nuovo Codice, con riguardo alla valutazione dell'offerta tecnica, analogamente a quanto previsto dal previgente articolo 95 del d.lgs. n. 50/2016, stabilisce che la *lex specialis* di gara deve valorizzare gli elementi qualitativi dell'offerta e individuare criteri che consentano un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici. L'Autorità ha infine ribadito che, sebbene il citato articolo 108 non enunci più tale possibilità, possono comunque essere previsti, nel bando di gara, elementi di valutazione dell'offerta tecnica di tipo soggettivo, qualora questi consentano di apprezzare meglio il contenuto e l'affidabilità della stessa, purché il punteggio attribuito a detti criteri non incida in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo dell'offerta medesima.

8.3.8. Gli affidamenti di valore inferiore alle soglie europee

Diversi quesiti hanno riguardato gli affidamenti di valore inferiore alle soglie di rilevanza europea.

Nell'ambito di tale ampia e complessa tematica, l'Autorità ha avuto modo di intervenire, in particolare, sulle modalità di individuazione dei cinque operatori economici da invitare alla procedura negoziata prevista dall'articolo 50, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 36/2023 (parere n. 11/2024). Nel caso specifico, infatti, posto che il nuovo Codice riserva l'estrazione a casi eccezionali, era stato chiesto ad ANAC di pronunciarsi in merito alla possibilità per la stazione appaltante di adottare, quale criterio di selezione dei soggetti da invitare, a seguito di avviso di avvio di indagine di mercato, quello dell'ordine cronologico di arrivo delle manifestazioni di interesse, al fine di garantire l'affidamento in tempi celeri.

A tale riguardo, si è osservato che l'Allegato II.1 del Codice, cui il citato articolo 50 rinvia per l'individuazione delle modalità di gestione degli elenchi e delle indagini di mercato, prevede espressamente, ai fini della selezione degli operatori da invitare alle procedure negoziate, il divieto del sorteggio - in conformità al criterio di cui all'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge n. 78/2022²² - o di altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate, nei casi in cui non risulti praticabile alcun altro procedimento. A parere dell'Autorità, il criterio cronologico, al pari del sorteggio, non appare conforme alle norme sopra richiamate, in quanto non idoneo a soddisfare i requisiti di oggettività e di coerenza con l'oggetto e la finalità dell'affidamento. Esso, pertanto, è da ritenersi ammissibile solo in presenza di situazioni eccezionali in cui il ricorso ai criteri oggettivi sopra indicati risulti impossibile o comporti per la stazione appaltante oneri assolutamente incompatibili con il celere svolgimento della procedura.

In tema di affidamenti di valore inferiore alle soglie europee, ad ANAC è stato inoltre chiesto di esprimersi in ordine alla possibilità di ricorrere ad una procedura aperta per l'affidamento di un appalto di lavori il cui importo sarebbe stato compatibile con le procedure semplificate di cui all'articolo 50 del Codice. Nel parere n. 13/2024, l'Autorità ha individuato la soluzione al quesito in conformità alla circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 298/2023, nella quale si rappresenta, tra l'altro, che *"le disposizioni contenute nell'art. 50 del Codice vanno interpretate ed applicate nel solco dei principi e delle regole della normativa di settore dell'Unione europea, che in particolare richiama gli Stati membri a prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di applicare procedure aperte o ristrette, come disposto dalla direttiva 2014/24/UE"*.

²¹ Con la sigla ISO 9000 si identifica una serie di normative e linee guida sviluppate dall'Organizzazione Internazionale per la Standardizzazione (ISO) che definiscono i requisiti per l'attuazione di un sistema di gestione della qualità all'interno di un'organizzazione, al fine di condurre i processi aziendali, migliorare l'efficacia e l'efficienza nella realizzazione del prodotto e nell'erogazione del servizio, ottenere e incrementare la soddisfazione del cliente. Le certificazioni ISO, pertanto, si occupano di attestare la conformità dell'impresa a criteri valutativi atti a stabilire la presenza di specifici elementi all'interno dei processi aziendali.

²² Legge 21 giugno 2022, n. 78, recante *"Delega al Governo in materia di contratti pubblici"*.

Pertanto, sulla base dei chiarimenti offerti con la circolare sopra indicata, è stata affermata, in via generale, per gli affidamenti di valore inferiore alle soglie europee di cui all'articolo 50 del d.lgs. n. 36/2023, la possibilità di ricorrere anche alle procedure ordinarie previste nel decreto medesimo, secondo le opportune valutazioni della stazione appaltante in relazione alle caratteristiche del mercato di riferimento, alle peculiarità dell'affidamento e agli interessi pubblici ad esso sottesi.

8.3.9. Gli incentivi alle funzioni tecniche

Fra i temi che, nel corso del 2024, sono stati più frequentemente oggetto di quesiti e di specifiche richieste di parere, figura senza dubbio quello degli incentivi alle funzioni tecniche, come oggi disciplinati dall'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023.

Con una prima pronuncia (parere n. 16/2024), è stata esaminata la possibilità di riconoscere detto emolumento al Presidente del consiglio di amministrazione di una società *in house* per lo svolgimento dei compiti di RUP e DEC. Al riguardo, una volta illustrate le caratteristiche delle società *in house* - riconducibili al perimetro allargato dell'amministrazione pubblica quale *longa manus* della stessa e, pertanto, soggette al rispetto del Codice -, è stata affermata la diretta applicabilità a tali compagini anche della disciplina in tema di incentivi per funzioni tecniche contenuta nel citato articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023. Al tempo stesso, tuttavia, sulla base della previsione di cui al comma 4, ultimo periodo, dell'articolo 45 medesimo, si è esclusa la possibilità di riconoscere l'emolumento ai dirigenti e ai componenti degli organi di amministrazione delle stazioni appaltanti, in via generale non assimilabili al personale dipendente dell'ente o della società pubblica.

Nel successivo parere n. 36/2024, l'Autorità si è invece pronunciata sulla possibilità di riconoscere detto incentivo al personale dipendente della stazione appaltante ove questa provveda all'acquisizione di lavori, servizi o forniture mediante affidamento *in house*. Dopo un esame preliminare delle caratteristiche dell'istituto, è stato analizzato il tenore letterale delle disposizioni di riferimento, nonché la *ratio* delle stesse, volte ad incentivare il personale interno alla stazione appaltante, con una funzione premiale connessa all'espletamento di determinate prestazioni e al contenimento della spesa pubblica. Alla luce delle risultanze di tale analisi, si è quindi ritenuto di dover escludere la possibilità di riconoscere l'incentivo per funzioni tecniche nel caso in cui la stazione appaltante soddisfi i propri fabbisogni mediante affidamento *in house* ai sensi dell'articolo 7 del Codice.

Sotto un diverso profilo, con il parere ANAC n. 43/2024, si è affermato che le richiamate previsioni dell'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023 non possono ritenersi direttamente applicabili a contratti pubblici sottratti all'applicazione del decreto medesimo, con particolare riguardo agli affidamenti indicati all'articolo 149, comma 4, ossia le concessioni di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008²³, e le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007²⁴.

Nel parere ANAC n. 44/2024, le previsioni dell'articolo 45 del Codice sono state ritenute applicabili, invece, ai contratti di ricerca e sviluppo di cui all'articolo 135 del Codice medesimo, come indicati nell'Allegato II.19, ove ricorrano le condizioni elencate nella norma, ovvero che i risultati appartengano esclusivamente alla stazione appaltante e siano da questa destinati all'esercizio della propria attività, e che la prestazione del servizio sia interamente retribuita dalla stazione appaltante medesima. In tali casi, gli affidamenti sono sottoposti alla disciplina del Codice, con la conseguenza che per l'espletamento delle relative attività di natura tecnica, come elencate nell'Allegato I.10 del d.lgs. n. 36/2023, spetta al personale della stazione appaltante il riconoscimento del predetto incentivo, al ricorrere dei presupposti ed entro i limiti indicati dalla norma. Al contrario, nell'ipotesi in cui, per i servizi di ricerca e sviluppo, non ricorrano le condizioni di applicabilità del Codice e si tratti, quindi, di appalti pre-commerciali (PCP) disciplinati dal comma 2 dello stesso articolo 135, deve ritenersi non direttamente applicabile la disposizione codicistica relativa agli incentivi per funzioni tecniche.

Sempre in tema di incentivi, con parere ANAC n. 67/2024 è stato chiarito che, a differenza di quanto previsto dall'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023 - che consente il riconoscimento dell'emolumento per lo svolgimento

²³ Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (rifusione).

²⁴ Regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007, relativo ai servizi pubblici di trasporto di passeggeri su strada e per ferrovia e che abroga i Regolamenti del Consiglio (CEE) n. 1191/69 e (CEE) n. 1107/70.

delle attività elencate all'Allegato I.10 anche nel caso di affidamento diretto del contratto d'appalto -, il previgente articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016 individuava, quale presupposto per il riconoscimento degli incentivi per funzioni tecniche, l'espletamento di una procedura selettiva. Dunque, tenuto conto della tassatività della norma, è stata esclusa la possibilità di riconoscere l'incentivo ai sensi del citato articolo 113 del previgente Codice in caso di rinnovi contrattuali o proroghe tecniche. Ciò in quanto, in tali ipotesi, l'amministrazione provvede alla prosecuzione o al rinnovo del rapporto contrattuale con l'appaltatore originario, in assenza di procedure comparative tra più offerte.

8.3.10. Il subappalto

Alcuni dei quesiti formulati nel 2024 hanno riguardato il subappalto e la corretta interpretazione dell'articolo 119 del d.lgs. n. 36/2023, con particolare riferimento ai requisiti di qualificazione del subappaltatore e ai limiti posti dalla norma all'utilizzo dell'istituto.

Sull'argomento è intervenuto, in particolare, il parere ANAC n. 64/2024, nel quale si è preliminarmente evidenziato come il contratto di subappalto costituisca un atto derivato e accessorio al contratto d'appalto, posto che, ai sensi del richiamato articolo 119, l'aggiudicatario è tenuto ad eseguire "in proprio" le prestazioni affidate, potendo ricorrere al subappalto solo per lo svolgimento di una parte delle stesse.

Con specifico riguardo ai profili oggetto della richiesta di chiarimento, l'Autorità, dopo aver ripercorso la giurisprudenza intervenuta in vigenza dell'articolo 105 del d.lgs. n. 50/2016 e le successive modifiche apportate alla disciplina in esame, ha osservato che, per le procedure di gara soggette alle disposizioni del nuovo Codice, la discrezionalità delle stazioni appaltanti nella fissazione di limiti al ricorso al subappalto deve poggiare su valutazioni concrete connesse alla natura e alle caratteristiche delle lavorazioni affidate, dovendosi invece escludere la possibilità di fissare tali limiti in via generale ed astratta. Nella decisione a contrarre, pertanto, deve essere riportata la motivazione sulla base della quale la stazione appaltante ha riservato all'appaltatore una o più prestazioni in ragione delle specifiche caratteristiche dell'oggetto dell'appalto.

Quanto al tema dei requisiti, nel citato parere l'Autorità ha precisato che il subappaltatore deve essere in possesso di adeguata qualificazione in relazione alle specifiche lavorazioni da eseguire e che la stazione appaltante, sotto la propria responsabilità, è tenuta verificare.

8.3.11. Il partenariato pubblico-privato

Un ulteriore tema sul quale ANAC è stata più volte chiamata a pronunciarsi, nel corso del 2024, è quello del partenariato pubblico-privato (PPP), come disciplinato dal nuovo Codice.

In particolare, nel parere n. 9/2024, l'Autorità ha esaminato un quesito relativo alla necessità di svolgere, ai fini del ricorso a tale istituto, la valutazione di convenienza e fattibilità prevista dall'articolo 175, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, nonché alla possibilità, per un'amministrazione priva di qualificazione per l'affidamento di contratti di concessione, di sollecitare i privati, ai sensi dell'articolo 193, comma 11, del decreto medesimo, a farsi promotori di iniziative volte a realizzare i progetti inclusi negli strumenti di programmazione del partenariato pubblico-privato.

A tale riguardo ANAC, dopo aver illustrato la disciplina in materia contenuta nel nuovo Codice, ha osservato che il citato articolo 175, comma 2, richiede espressamente, ai fini del ricorso al PPP, la previa valutazione di convenienza e fattibilità del progetto da finanziare con risorse private, quale atto che, anche alla luce delle finalità di interesse generale sottese allo stesso (come evidenziate nella Relazione illustrativa del Codice), costituisce un adempimento necessario e non derogabile, da svolgere secondo le indicazioni fornite dalla norma. Si è inoltre precisato che gli enti concedenti non qualificati o in possesso di una qualificazione di livello L3 o SF3 non possono svolgere direttamente attività di progettazione, affidamento ed esecuzione di contratti di PPP e sono tenuti a rivolgersi ad una centrale di committenza o ad una stazione appaltante qualificata, ai sensi dell'articolo 62, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023.

Sempre in tema di PPP, con particolare riguardo alla finanza di progetto, nel parere ANAC n. 10/2024, è stata esaminata la questione dell'applicabilità delle disposizioni del nuovo Codice al caso in cui un'amministrazione, prima dell'entrata in vigore delle stesse, abbia ricevuto da un privato una proposta ai sensi dell'articolo 183,

comma 15, del d.lgs. n. 50/2016. Nello specifico, detta proposta – corredata del progetto di fattibilità tecnica ed economica dell'intervento, della bozza di convenzione, del piano economico-finanziario (PEF) asseverato e della documentazione di carattere amministrativo e tecnico-gestionale richiesta dalla norma – riguardava la realizzazione in concessione, mediante finanza di progetto, della progettazione, costruzione e gestione di un centro sportivo, e i contenuti della bozza di convenzione e del progetto di fattibilità erano stati definiti congiuntamente dalla stazione appaltante e dal privato stesso, nel rispetto di quanto stabilito dal previgente Codice.

A tal proposito, ANAC ha previamente esaminato la disciplina delle abrogazioni di cui all'articolo 226 del d.lgs. n. 36/2023, rilevando l'assenza, nella norma citata, di una specifica disposizione transitoria con riguardo alla finanza di progetto, come era invece previsto nell'articolo 216, comma 23, del d.lgs. n. 50/2016. L'Autorità ha quindi osservato che, con una disposizione di carattere generale, contenuta nello stesso articolo 226 e riferita alla totalità delle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici, è stato stabilito che il previgente Codice continua ad applicarsi esclusivamente agli affidamenti indetti (con bando/avviso o invito) prima del 1° luglio 2023, nel senso indicato dal comma 2 dell'articolo medesimo. Pertanto, sulla base del dato letterale della norma *de qua*, la sola presentazione di una proposta da parte di un soggetto privato, ai sensi dell'articolo 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016, prima della predetta data, non rileva ai fini dell'applicabilità del previgente decreto all'intera procedura di finanza di progetto che ne consegue, non essendo contemplata tale ipotesi tra i "procedimenti in corso" che ricadono nel precedente assetto, secondo le indicazioni del citato articolo 226, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023.

Tuttavia, a parere dell'Autorità, qualora l'amministrazione abbia inserito l'intervento oggetto della proposta di cui all'articolo 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016 nella programmazione triennale delle opere pubbliche prima dell'entrata in vigore del nuovo Codice, previa approvazione del relativo progetto di fattibilità tecnica ed economica, può ritenersi operante la previsione transitoria di cui all'articolo 225, comma 9, del Codice medesimo²⁵, con la conseguente possibilità di applicare le disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 per tutti gli aspetti correlati alla progettazione. Resta, invece, disciplinata dal d.lgs. n. 36/2023, sulla base di quanto disposto dagli articoli 226 e 229, la successiva gara per l'affidamento del contratto, con conseguente necessità di procedere, prima della stessa, all'adeguamento degli elaborati progettuali alle nuove previsioni codicistiche.

Sotto un diverso profilo, con parere ANAC n. 49/2024, è stata affrontata la questione dell'entità del finanziamento pubblico nell'ambito delle operazioni di partenariato pubblico-privato. Al riguardo, richiamata la disciplina contenuta nel nuovo Codice, si è evidenziato che nei contratti di PPP devono congiuntamente ricorrere tutte le caratteristiche indicate nell'articolo 174, e, tra queste, uno dei tratti essenziali è rappresentato dalla copertura dei fabbisogni finanziari connessi alla realizzazione del progetto in misura significativa mediante risorse reperite dalla parte privata, in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima (articolo 177, comma 6). In merito, dopo aver rilevato che l'ente concedente può partecipare al finanziamento del contratto se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario, l'Autorità ha precisato che le modalità di tale partecipazione possono variare di caso in caso e possono prevedere contributi, prestiti, partecipazioni al capitale, garanzie e altre forme di incentivo, ferma restando l'esigenza che ogni operazione strutturata come partenariato pubblico-privato o come concessione, per potersi legittimamente configurare come tale, garantisca il rispetto di quanto previsto dalla normativa applicabile, in particolare in tema di corretta allocazione dei rischi tra le parti.

Con riguardo, poi, all'entità del finanziamento da parte dell'ente concedente, è stato sottolineato che l'articolo 177 del d.lgs. n. 36/2023 non contempla più il limite del 49% per il contributo pubblico nell'ambito del PPP (limite contemplato, invece, nel previgente Codice), limitandosi, ai soli fini di contabilità pubblica, ad un rinvio diretto alle decisioni Eurostat (comma 7) e stabilendo che l'eventuale riconoscimento di un contributo pubblico in misura superiore a quella prevista dalle predette decisioni non consente la contabilizzazione degli *asset* fuori bilancio. L'entità del sostegno pubblico, dunque, non è determinata dal Codice, ma trova definizione nell'ambito dell'assetto contrattuale sotteso alla realizzazione del PPP, posto che il contributo deve essere limitato alla consistenza necessaria al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

²⁵ Ai sensi dell'articolo 225, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023, a decorrere dalla data di acquisizione di efficacia del nuovo Codice, le disposizioni relative alla progettazione di cui all'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016 continuano ad applicarsi ai procedimenti in corso. A tal fine, per "procedimenti in corso" si intendono le procedure per le quali è stato formalizzato l'incarico di progettazione alla data in cui il Codice acquista efficacia.

8.3.12. La cessione di immobili in cambio di opere

Nel corso del 2024, ANAC è stata anche chiamata a pronunciarsi sulla possibilità di sostituire parte del corrispettivo d'appalto per la realizzazione di lavori pubblici con il trasferimento della proprietà di un immobile comunale all'appaltatore.

Sul tema l'Autorità è intervenuta con il parere n. 27/2024, nel quale, dopo aver puntualmente analizzato la questione, ha evidenziato come, con la previsione di cui all'articolo 202, "*Cessione di immobili in cambio di opere*", del d.lgs. n. 36/2023, il legislatore abbia inteso limitare il ricorso allo schema negoziale in esame, riconducendolo esclusivamente nell'ambito dei contratti di partenariato pubblico-privato.

8.3.13. I settori speciali

Fra gli argomenti di maggiore importanza sottoposti all'Autorità nel corso del 2024 si annovera, infine, quello degli appalti nei settori speciali.

Sul tema, costituisce una pronuncia di sicuro interesse, sia per il rilievo economico-sociale dell'opera oggetto del quesito posto, sia per la ricostruzione del quadro normativo di riferimento, la delibera ANAC n. 199/2024, che ha riguardato, in particolare, il settore dei trasporti.

In tale pronuncia l'Autorità ha esaminato una richiesta di parere relativa alla possibilità di affidare, sulla base delle previsioni dell'articolo 7, n. 3, della direttiva 93/37/CEE²⁶ - disposizioni applicabili *ratione temporis* alla fattispecie ed espressamente richiamate nel contratto d'appalto stipulato nel 2006 - la realizzazione di una tratta di una metropolitana al contraente generale già affidatario dell'appalto principale, relativo ad altre tratte della stessa infrastruttura e ad opere connesse. Il quesito concerneva, nello specifico, la corretta applicazione del citato articolo 7, n. 3, lettera e), della predetta direttiva, che è stata ritenuta, secondo l'indirizzo della Corte di Giustizia europea (Sez. II, 14/9/2004 n. C-385/02), norma di stretta interpretazione, contemplando un'ipotesi di affidamento di un contratto pubblico in deroga alle regole dell'evidenza pubblica.

All'esito di un'articolata istruttoria, si è giunti a fornire riscontro negativo alla possibilità di applicare, nella fattispecie, il richiamato articolo 7, comma 3, lettera e), sulla base dell'interpretazione sistematica della norma stessa in relazione alle clausole della *lex specialis* di gara. È stata, inoltre, esclusa la possibilità di procedere, ai fini sopra indicati, mediante affidamento con procedura negoziata ai sensi dell'articolo 158 del d.lgs. n. 36/2023, sulla base del generale principio del *tempus regit actum* - di cui all'articolo 11 delle disposizioni preliminari al Codice civile, nonché sulla base del disposto degli articoli 226 e 229 del citato decreto - in virtù del quale il nuovo Codice è applicabile esclusivamente agli affidamenti di contratti pubblici disposti a decorrere dal 1° luglio 2023.

Infine, è stata rimessa al Commissario straordinario competente la valutazione in ordine all'opportunità di avvalersi dei poteri straordinari, previa idonea motivazione, al fine di operare in deroga alle prescrizioni contenute nella legge nazionale al tempo vigente, con specifico riferimento alla facoltà di affidare mediante procedura negoziata i lavori analoghi relativi ad un'ulteriore tratta della metropolitana.

8.4. L'AZIONE IN GIUDIZIO E I PARERI MOTIVATI

Il Codice, specificamente all'articolo 220, commi 2 e 3, ha confermato, rispetto al previgente quadro normativo (articolo 211, commi 1-*bis* e 1-*ter*, d.lgs. n. 50/2016), l'istituto della c.d. legittimazione straordinaria, che conferisce ad ANAC una legittimazione straordinaria ed eccezionale ad agire in giudizio, in ragione della funzione di vigilanza e controllo sugli appalti pubblici ad essa assegnata dalla legge. Tale potere è esercitato mediante impugnativa diretta, in riferimento ai contratti di rilevante impatto (comma 2), oppure previo parere motivato, per violazioni gravi, in caso di mancato adeguamento da parte della stazione appaltante alle indicazioni contenute nel parere stesso (comma 3).

²⁶ Direttiva 93/37/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori.

Nel 2024 l'Autorità ha proseguito l'attività di analisi delle procedure di gara finalizzata alla verifica della sussistenza delle fattispecie legittimanti l'esercizio dei poteri sopra descritti, sia a seguito di segnalazioni pervenute, anche da parte di altri soggetti istituzionali, sia sulla base di elementi informativi acquisiti attraverso la consultazione della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNCP).

L'analisi delle varie fattispecie è avvenuta secondo un approccio collaborativo, che ha visto l'attivazione dei poteri di ANAC quale *extrema ratio*, sia tenuto conto della incisività dell'impugnativa straordinaria e del fisiologico tempo di adattamento del mercato alle innovazioni introdotte dal d.lgs. n. 36/2023 - in taluni casi, di rilevante impatto - sia in coerenza con i principi di proporzionalità e di fiducia.

Anche in conseguenza di tale approccio, nell'anno appena trascorso non si sono registrate, da parte di ANAC, azioni in giudizio ai sensi delle norme sopra richiamate, mentre sono stati adottati diversi pareri motivati, in relazione a complessi e rilevanti profili.

8.4.1. I pareri motivati

I poteri di impugnativa straordinaria, in generale, ed in particolare i pareri motivati, costituiscono uno strumento di rilevante impatto sulle stazioni appaltanti, attesa l'eventuale attivazione di un contenzioso da parte dell'Autorità. Trova così spiegazione l'evidenza empirica secondo cui, in tutti i casi in cui si è adottato un parere motivato, ai sensi del citato articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, le stazioni appaltanti interessate hanno immediatamente provveduto all'annullamento in autotutela della procedura, in conformità alle prescrizioni impartite da ANAC.

Viene di seguito proposta una breve sintesi di alcuni rilevanti pareri motivati emessi nell'anno 2024, concernenti la previsione, negli atti di gara, della c.d. clausola territoriale e di altre clausole limitative della concorrenza, nonché un caso di violazione degli obblighi di qualificazione e di pubblicazione.

8.4.1.1. La legittimità della clausola territoriale

Dalla segnalazione effettuata da un operatore economico è scaturita una complessa attività di analisi, che ha evidenziato l'illegittimità del disciplinare di una gara bandita per lo smaltimento dei rifiuti biodegradabili derivanti da cucine e mense, nella parte in cui prevedeva, quale requisito di idoneità professionale, la disponibilità dell'impianto di destino entro un raggio di 10 km dalla sede operativa, posto che tale previsione condizionava l'accesso alla procedura selettiva.

All'esito dell'istruttoria condotta dall'Autorità, detta clausola è stata ritenuta illegittima e limitativa della concorrenza in quanto, nel rinnovato quadro normativo e sulla base della più recente giurisprudenza, la clausola territoriale sembra poter assumere rilievo esclusivamente quale elemento premiale ai sensi dell'articolo 108, comma 7, del d.lgs. n. 36/2023. Infatti, anche laddove la stazione appaltante avesse voluto introdurre la clausola di territorialità quale requisito di partecipazione, la stessa sarebbe comunque illegittima in considerazione della sua lesività in concreto per la concorrenza.

Nel caso di specie, poi, non era invocabile nemmeno il principio di prossimità ambientale di cui all'articolo 181 del d.lgs. n. 152/2006, in quanto le motivazioni sottese all'introduzione della clausola territoriale nella gara in esame erano di natura esclusivamente economica e non costituivano esplicitazione di un interesse di natura ambientale ritenuto prevalente rispetto a quello concorrenziale, come del resto precisato dalla stessa stazione appaltante nelle proprie FAQ (*Frequently Asked Questions*), e ribadito anche nella relazione istruttoria inviata all'Autorità. Del resto, anche nell'ipotesi in cui si fosse inteso applicare il principio di prossimità ambientale, i documenti di gara avrebbero potuto individuare soluzioni alternative rispetto alla clausola territoriale, per esempio ponendo a carico dei concorrenti i maggiori costi eventualmente derivanti dal trasporto dei rifiuti verso un impianto ubicato ad una distanza superiore ai 10 km; una simile clausola avrebbe consentito una partecipazione più ampia, salvaguardando al contempo il diritto alla concorrenza e l'economicità della procedura.

In ogni caso, anche qualora fosse invocabile, nel rinnovato quadro normativo il principio di prossimità ambientale dovrebbe ritenersi recessivo rispetto al fondante principio di accesso al mercato, con la conseguenza che il coordinamento tra i due principi dovrebbe risolversi in favore del secondo. Pertanto, anche in applicazione del principio di proporzionalità, richiamato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023, la clausola territoriale non sembra poter assumere rilievo come requisito di partecipazione, quanto piuttosto come requisito premiale.

Inoltre, a quanto riferito dalla stazione appaltante, già in sede di analisi preliminare delle condizioni di mercato era emersa l'esistenza di due soli impianti nel territorio di riferimento; a maggior ragione, dunque, la previsione della clausola territoriale è apparsa fin da subito attuativa di una specifica intenzione di limitare la concorrenza ai soli operatori economici detentori dei suddetti due impianti.

Da ultimo, l'Autorità ha rilevato che la bozza di capitolato speciale non prevedeva alcuna conseguenza (ad esempio, penali contrattuali o clausole risolutive espresse) in caso di mutamento del sito di destinazione, ciò confermando la finalità esclusivamente limitativa della concorrenza della citata clausola.

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, dunque, la clausola in esame è stata ritenuta illegittima non solo sul piano astratto, in quanto introduceva un'oggettiva limitazione della concorrenza per ragioni diverse dalla tutela ambientale, ma anche sul piano concreto, nella misura in cui richiedeva un requisito di partecipazione estremamente stringente nella piena consapevolezza - esplicitata nella nota di riscontro alla richiesta istruttoria - di limitare la concorrenza a due soli operatori economici, nonostante la sussistenza di un mercato di riferimento notevolmente vasto.

Con la delibera ANAC n. 1 del 10 gennaio 2024 è stato dunque adottato un parere motivato ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del Codice, con il quale la stazione appaltante è stata invitata ad annullare in autotutela gli atti relativi alla procedura - bando, disciplinare e atti consequenziali *medio tempore* approvati, compresi i provvedimenti di aggiudicazione -, stante la presenza di vizi gravanti la *lex specialis* di gara.

La stazione appaltante ha comunicato di adeguarsi al parere e di aver annullato in autotutela il disciplinare di gara.

8.4.1.2. La violazione degli obblighi di qualificazione e di pubblicazione

Con la delibera ANAC n. 168/2024 è stato, invece, adottato un parere motivato avente ad oggetto una gara europea a procedura telematica aperta bandita da un ente locale per l'appalto dei lavori di adeguamento sismico di un istituto scolastico, per un importo complessivo di 2.265.286,20 euro.

Dalle evidenze della BDNCP, confermate dalla stazione appaltante nel riscontro istruttorio fornito, si evinceva che il bando di gara era stato pubblicato il 29 dicembre 2023, data nella quale era stato rilasciato il Codice Identificativo di Gara (CIG) al RUP dell'affidamento. Tuttavia, nessun atto di gara risultava pubblicato, né a livello europeo né a livello nazionale, ma la relativa documentazione era reperibile solo su una piattaforma telematica e nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale dell'ente comunale committente.

Il disciplinare di gara prevedeva, quale requisito di partecipazione, il possesso di un'attestazione SOA riferita alla categoria OG1, classifica III-*bis*, per un importo di lavorazioni di 1.811.243,81 euro. Con atto di rettifica del 31 gennaio 2024, pubblicato esclusivamente sulla piattaforma telematica, tale requisito di partecipazione era stato modificato, essendo ora richiesto il possesso di un'attestazione SOA, categoria OG1, per la classifica IV, effettivamente più coerente con l'importo delle lavorazioni.

All'esito di un'articolata attività istruttoria, svolta in contraddittorio con la stazione appaltante, sono, quindi, emerse le seguenti gravi criticità: la violazione degli articoli 62 e 63 del Codice, in quanto la procedura era stata indetta da una stazione appaltante non qualificata; il mancato assolvimento degli obblighi di pubblicazione, attesa l'omessa pubblicazione del bando di gara, con la conseguenza che, oltre a configurarsi una chiara violazione di legge, si era di fatto preclusa la partecipazione alla procedura in condizioni di libera concorrenza; la modifica sostanziale dei documenti di gara durante lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica, non assistita da adeguate garanzie di pubblicità.

Alla luce delle criticità evidenziate, è stato dunque adottato un parere motivato, ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, con il quale la stazione appaltante è stata invitata ad annullare in autotutela gli atti di gara (bando, disciplinare e atti consequenziali *medio tempore* approvati, compresi i provvedimenti di aggiudicazione).

In particolare, la principale delle violazioni contestate è stata ritenuta sussumibile nell'ambito della fattispecie legittimante di cui all'articolo 6, comma 1, lettera e), del *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con delibera ANAC n. 268/2023, a mente del quale costituisce grave violazione la «procedura di affidamento del contratto svolta da soggetto

non adeguatamente qualificato ai sensi degli artt. 62 e 63 del codice oppure svolta in elusione degli obblighi di qualificazione previsti dagli artt. 62 e 63 codice». Tale fattispecie è stata introdotta nel 2023 allo scopo di rafforzare uno degli obiettivi fondamentali del d.lgs. n. 36/2023, e cioè di consolidare la qualificazione delle stazioni appaltanti.

Ai fini di un'eventuale riedizione della procedura, ANAC ha, quindi, raccomandato all'ente interessato di far svolgere la stessa ad un soggetto adeguatamente qualificato e di assicurare il puntuale rispetto delle norme in materia di pubblicità degli atti di gara.

Anche in questo caso l'ente locale ha annullato la procedura, adeguandosi al parere espresso dall'Autorità.

8.4.1.3. Un caso di clausole limitative della concorrenza

Anche nel 2024, come già nell'anno precedente, l'Autorità ha ritenuto di dover adottare un parere motivato in relazione a clausole gravemente limitative della concorrenza presenti in un bando di gara.

In particolare, ANAC si è attivata a seguito di una segnalazione, con la quale venivano evidenziate plurime possibili illegittimità nella procedura di gara bandita da un'azienda sanitaria per l'affidamento del servizio di pulizia, disinfezione e sanificazione presso le proprie strutture. All'esito della preliminare istruttoria svolta, è emerso che l'affidamento in parola, avviato con procedura aperta ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. n. 36/2023 e con bando pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea in data 12 giugno 2024, era suddiviso in tre lotti, per una durata di 36 mesi, con opzione di rinnovo per 12 mesi, proroga per ulteriori 9 mesi, eventuale ulteriore proroga tecnica e quinto d'obbligo, per un valore complessivo indicato, relativo ai tre lotti, pari a 115.175.423,36 euro.

Con riferimento ai requisiti di partecipazione, il disciplinare di gara prevedeva, per la capacità economico-finanziaria, un *"fatturato globale maturato nel triennio 2020-2021-2022 ovvero 2021-2022-2023 ove disponibile, almeno pari all'importo triennale del lotto per il quale si partecipa"*; del pari, quale requisito di capacità tecnico-professionale, era richiesta l'esecuzione *"negli anni 2020-2021-2022 ovvero 2021-2022-2023 ove disponibile, di forniture analoghe, per un importo complessivo almeno pari alla sommatoria degli importi annuali dei Lotti per i quali si partecipa"*.

Nel medesimo paragrafo del disciplinare si richiedeva inoltre, quale ulteriore requisito di capacità tecnica, il possesso di una *"certificazione di qualità, UNI EN ISO, relativa alla fornitura oggetto della gara, oltre eventuali certificazioni specifiche"*.

Con particolare riguardo all'individuazione dei requisiti di partecipazione, sia di carattere tecnico-professionale che economico-finanziario, nel disciplinare di gara il triennio di riferimento era indicato in maniera non fissa ma mobile, posto che al concorrente si richiedeva il possesso di requisiti relativi a più annualità, tra loro alternative (2020-2022 ovvero 2021-2023).

In proposito l'Autorità osservava, in via generale, che, relativamente ai requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-professionale, i paragrafi 6.2 e 6.3 del Bando-tipo ANAC n. 1/2023 individuano, quale triennio di riferimento, quello precedente alla data di pubblicazione del bando di gara. La Relazione illustrativa di accompagnamento allo stesso Bando-tipo precisa, al riguardo, che i sopra citati requisiti di fatturato e di realizzazione dei servizi analoghi devono essere riferiti al «triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara», in ottemperanza alle previsioni dell'articolo 100, comma 12, del Codice.

Nello specifico, in merito alla comprova del requisito economico, la medesima Relazione illustrativa chiarisce che, in considerazione del disallineamento temporale esistente tra l'anno solare di riferimento e il termine fissato per l'approvazione del bilancio ad esso riferito, «fermo restando la necessità di far riferimento al triennio precedente la data di pubblicazione del bando, l'operatore economico potrà comprovare il requisito anche presentando un bilancio che sia stato approvato successivamente alla data di pubblicazione del bando».

Appariva del tutto evidente, dunque, che la richiesta di un triennio di riferimento antecedente a quello solare, calcolato a ritroso dalla data di pubblicazione del bando di gara, si poneva in aperto contrasto con la normativa vigente e con gli specifici requisiti di partecipazione tassativamente imposti dal citato articolo 100 del Codice.

A fronte di tale quadro, con delibera n. 414/2024 l'Autorità ha adottato, ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, uno specifico parere motivato, nell'ambito del quale, richiamando l'orientamento già espresso con delibera ANAC n. 395 del 30 luglio 2024, oltre che il quadro giurisprudenziale delineatosi nella

vigenza del Codice, sono state formulate articolate contestazioni. In particolare, si è rilevato che la previsione del disciplinare di gara rischiava di determinare effetti irragionevolmente distorsivi della concorrenza e, soprattutto, di non garantire, in concreto, i requisiti di capacità dei partecipanti, per un verso, andando ad escludere soggetti in possesso dei requisiti richiesti nei quasi sei mesi antecedenti la pubblicazione della gara e, per l'altro, consentendo potenzialmente di presentare offerta ad operatori economici in difetto del fatturato richiesto o in assenza di contratti analoghi da quasi due anni (nel caso in cui il triennio fatto valere fosse quello 2020-2022).

La criticità descritta configurava, infatti, una palese violazione di legge (in particolare, dell'articolo 100, commi 10-12, del d.lgs. n. 36/2023), oltre che del Bando-tipo ANAC n. 1 (la cui obbligatorietà è ribadita dall'articolo 83, comma 3, dello stesso Codice), nonché una illegittima restrizione della concorrenza, che portava ad escludere irragionevolmente dalla partecipazione alla procedura di gara operatori economici che avrebbero potuto assicurare l'esecuzione contrattuale in maniera efficace, efficiente ed economica, qualora fossero stati posti nella condizione di poter presentare un'offerta.

Le considerazioni sopra esposte sono state formulate anche – e a maggior ragione – in relazione al requisito di capacità tecnica e professionale concernente il possesso di generiche certificazioni di qualità.

A tal proposito, si è richiamato l'Atto del Presidente dell'11 ottobre 2023, riguardante l'indicazione della certificazione di qualità quale requisito di partecipazione ad una procedura per l'affidamento di servizi e forniture. In tale sede, infatti, l'Autorità, dopo aver ribadito che l'impianto normativo vigente (articolo 100, comma 11, del Codice) ammette esclusivamente (salvo le eccezioni del comma 12), quali requisiti di partecipazione, il requisito di capacità economica e finanziaria del fatturato globale (non superiore al doppio del valore stimato dell'appalto, maturato nel triennio precedente a quello di indizione della gara) ed il requisito di capacità tecnica e professionale consistente nell'aver eseguito contratti analoghi a quello oggetto di affidamento (anche a favore di soggetti privati, nel triennio antecedente alla data di indizione della procedura), afferma che «deve pertanto escludersi che la stazione appaltante abbia la facoltà di stabilire nel bando di gara quale requisito di selezione dei partecipanti, a pena di esclusione, il possesso della certificazione di qualità».

Alla luce di quanto sopra, la richiesta di un requisito di partecipazione ulteriore rispetto a quelli normativamente previsti – per quanto “blando” e comune tra gli operatori del settore – si pone in contrasto con il principio di concorrenza, riducendo potenzialmente il novero dei partecipanti alla procedura, a nulla rilevando la natura del servizio da appaltare e l'oggetto del contratto, come invece sostenuto dalla stazione appaltante.

Dall'esame della piattaforma digitale di gestione della gara, è inoltre emerso che la stazione appaltante aveva riaperto i termini per la presentazione delle offerte (già scaduti), a causa della mancata effettuazione, da parte di un concorrente, di un sopralluogo ritualmente richiesto.

Ferma restando la rilevanza della violazione *ex se*, così come la dubbia legittimità della riapertura dei termini di presentazione delle offerte ben oltre un mese dopo la scadenza originaria, si è evidenziato che la modifica della *lex specialis* di gara non aveva trovato adeguata pubblicità, in quanto dal sistema di pubblicità legale in gestione all'Autorità i termini per la procedura di gara risultavano scaduti in data 25 luglio 2024, né risultavano ulteriori adempimenti in favore di altri concorrenti.

Le criticità rappresentate sono sussumibili entro l'alveo applicativo dell'articolo 6, comma 2, lettere c) ed i)²⁷, del *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con delibera ANAC n. 268/2023, in quanto limitative della concorrenza per le ragioni sopra esposte.

Alla luce dei profili evidenziati, con il parere motivato di cui alla citata delibera ANAC n. 414/2024, la stazione appaltante è stata invitata ad annullare in autotutela gli atti di gara (bando, disciplinare e atti consequenziali *medio tempore* adottati, compresi i provvedimenti di aggiudicazione), stante la presenza dei vizi gravanti la *lex specialis* sopra descritti.

Ai fini di un'eventuale riedizione della procedura di gara, è stata, altresì, raccomandata una rivalutazione della complessiva documentazione di gara.

²⁷ Rispettivamente, i commi si riferiscono alle modifiche sostanziali dei documenti di gara durante lo svolgimento della procedura ad evidenza pubblica, non assistite dalle medesime garanzie di pubblicità dell'originale documentazione di gara ovvero dalla previsione della proroga dei termini per la ricezione delle offerte (lettera c) e alle clausole, misure o condizioni ingiustificatamente restrittive della partecipazione e, più in generale, della concorrenza (lettera i).

Anche in questo caso la stazione appaltante si è adeguata al parere e ha ritirato in autotutela gli atti di gara. La relativa delibera risulta pubblicata sia nella sezione *"Amministrazione trasparente"* del sito *web* istituzionale dell'ente, sia sulla piattaforma di gara.

8.4.1.4. Due esempi di adeguamento ai rilievi di ANAC prima dell'emissione del parere motivato

Come anticipato, l'incisività dei poteri di impugnativa straordinaria spesso ha condotto le stazioni appaltanti ad un adeguamento spontaneo – mediante annullamento o, comunque, modifica degli atti viziati – già nell'ambito della fase istruttoria del procedimento, che precede l'adozione di un parere motivato; fase nella quale l'approccio collaborativo e preventivo è particolarmente valorizzato dall'Autorità, al fine di minimizzare non solo l'evoluzione contenziosa, ma anche la stessa emanazione di pareri motivati ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023.

Pur essendo la casistica abbastanza ampia, si riportano di seguito due soli esempi, ritenuti particolarmente significativi.

Nel primo caso, relativo ad una procedura di gara per la fornitura di numerosi dispositivi di protezione individuale ad alta connotazione specialistica, sono state riscontrate diverse criticità meritevoli di approfondimento istruttorio. Tra le altre, emergeva che l'avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea non riportava i requisiti di partecipazione (generali e speciali) richiesti, in violazione dell'Allegato II.6 al Codice, ed indicava un valore stimato dell'appalto non comprensivo dell'ipotesi di modifica del contratto in fase di esecuzione prevista dal disciplinare, in violazione dell'articolo 14, comma 4, del Codice medesimo. Inoltre, i requisiti speciali erano richiesti in riferimento al periodo 2021-2023, anziché in relazione al triennio antecedente alla data di indizione della procedura di gara, in violazione dell'articolo 100, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023 (si consideri, al riguardo, anche la delibera ANAC n. 217/2023). Si è rilevato, per giunta, che il capitolato tecnico recava un punteggio tecnico complessivo non coincidente con la somma dei singoli *sub*-criteri indicati per ciascuna sezione.

Dopo che ANAC ha evidenziato dette criticità, che astrattamente avrebbero potuto condurre all'adozione di un parere motivato, nonché altre di minor rilievo, già in sede di istruttoria la stazione appaltante ha annullato in autotutela il bando di gara.

In un altro caso, nell'ambito di una più articolata istruttoria, è emersa una violazione degli articoli 27, 85, 88 e 225 del d.lgs. n. 36/2023, in quanto il collegamento ipertestuale comunicato dalla stazione appaltante alla BDNCP, al fine di rendere accessibile e disponibile la documentazione di gara, non permetteva l'accesso ad alcuna risorsa pubblicata. Tra l'altro, detta documentazione non risultava direttamente accessibile e fruibile neppure nel sito *web* istituzionale della stazione appaltante, considerato che nell'avviso di gara veniva riportato un indirizzo generico, non raggiungibile, e veniva inoltre precisato che i documenti erano visionabili previo utilizzo di User ID e *password*. Era stato, dunque, ostacolato l'accesso diretto ed immediato alla documentazione di gara, in violazione dell'articolo 88 del Codice.

A fronte della richiesta istruttoria dell'Autorità, la stazione appaltante ha eliminato le criticità emerse e ha rettificato il bando di gara, con conseguente indicazione di un nuovo termine di presentazione delle offerte. La rettifica del bando, regolarmente effettuata entro l'originario termine di scadenza della presentazione delle offerte, è stata pubblicata sulla piattaforma per la pubblicità a valore legale (PVL).

9 L'ARBITRATO E LE ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

9.1. L'IMPATTO DEL NUOVO CODICE SULL'ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

L'anno appena concluso offre l'opportunità di delineare un primo bilancio dell'impatto del nuovo Codice¹ sull'attività della Camera arbitrale.

In questo quadro, è fondamentale evidenziare che la Camera arbitrale, adeguando tempestivamente la propria attività alle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, ha garantito un'interpretazione uniforme e coordinata delle norme applicabili all'arbitrato in materia di contratti pubblici. In tale prospettiva, merita segnalare il favore condiviso riscosso dalla *Guida Operativa ai procedimenti amministrati dalla Camera arbitrale* (di seguito anche *Guida operativa*) pubblicata nel sito web istituzionale dell'Autorità.

La *Guida operativa* – adottata anche ai sensi dell'articolo 3 del *Regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento della Camera arbitrale* – si applica a tutti gli ambiti di competenza della Camera arbitrale medesima e disciplina l'individuazione e la nomina degli esperti ai fini degli accordi bonari, la gestione dell'Albo degli arbitri e degli elenchi dei Periti e dei Segretari e illustra altresì soluzioni operative finalizzate alla più utile applicazione delle norme in materia di arbitrato dei contratti pubblici.

La Camera arbitrale, inoltre, nell'ottica di garantire un'interpretazione attenta e coordinata delle norme applicabili all'arbitrato nella materia dei contratti pubblici, ha affrontato e risolto talune divergenze interpretative contenute nel nuovo Codice. Tra i casi affrontati, è di particolare rilievo la presunta antinomia fra l'articolo 214, comma 9, del d.lgs. n. 36/2023² e l'articolo 2, comma 3, dell'Allegato V.1. al medesimo decreto³, concernente la durata dell'iscrizione all'Albo degli arbitri e all'elenco dei periti. Sul punto, in una logica di diritto intertemporale, con delibera del Consiglio della Camera arbitrale della seduta del 22 marzo 2024, si è concluso nel senso della piena autosufficienza del citato articolo 214, comma 9, poiché la novella legislativa non ha innovato la disciplina concernente la durata dell'iscrizione, che rimane triennale.

Nell'anno 2024, si è ulteriormente consolidato il ricorso alla modalità telematica per lo svolgimento della maggior parte delle udienze e delle riunioni dei Collegi arbitrali – ivi comprese le riunioni in camere di consiglio – anche grazie al buon funzionamento della piattaforma messa a disposizione dall'Autorità. Tale approccio, come già sottolineato nella Relazione al Parlamento dello scorso anno, ha determinato anche nel 2024 una significativa contrazione dei costi dei procedimenti arbitrali, segnatamente delle spese anticipate da parti e arbitri per il procedimento. Tuttavia, a differenza dell'anno passato, lo svolgimento dei procedimenti in modalità telematica ha inciso – almeno in termini generali – in modo meno marcato sui tempi medi di definizione dei giudizi arbitrali, come meglio si dirà *infra*.

Anche il 2024, inoltre, ha confermato l'azzeramento dei c.d. lodi liberi. È, questo, un dato certamente significativo rispetto all'esigenza di unificazione delle procedure di arbitrato in materia di contratti pubblici, esigenza propria anche di sistemi e ordinamenti diversi; dato che, tuttavia, risulta controbilanciato dalla frammentazione e dispersione informativa indotta dalla sempre più diffusa pratica dei Collegi consultivi tecnici (CCT).

Il fenomeno dei CCT ha suscitato l'attenzione del Consiglio della Camera arbitrale, il quale, in seguito ad una segnalazione pervenuta il 30 maggio 2024, ha avviato una riflessione sulle possibili iniziative per monitorare il contenzioso presso tali organi e sul ruolo potenzialmente attribuibile alla stessa Camera arbitrale in quest'am-

¹ 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".

² Ai sensi del comma 9 dell'articolo 214 del d.lgs. n. 36/2023: "L'iscrizione all'Albo degli arbitri e all'elenco dei periti ha validità triennale e può essere nuovamente ottenuta decorsi due anni dalla scadenza del triennio. Sono fatti salvi i casi di ricusazione di cui all'articolo 815 del Codice di procedura civile. L'ulteriore disciplina relativa all'Albo degli arbitri, all'elenco dei periti e all'elenco dei segretari è disposta dall'allegato V.1".

³ Articolo 2, comma 3, dell'Allegato V.1. al d.lgs. n. 36/2023: "L'iscrizione all'albo degli arbitri e all'elenco dei periti ha validità quinquennale e può essere nuovamente conseguita decorso un anno dalla scadenza del quinquennio. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 53 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, come modificato dall'articolo 1, comma 42, lettera l), della legge 6 novembre 2012, n. 190, durante il periodo di appartenenza, e nei successivi tre anni, i soggetti iscritti all'albo non possono espletare incarichi professionali in favore delle parti dei giudizi arbitrali da essi decisi, ivi compreso l'incarico di arbitro di parte".

bito. Nel corso di tale analisi, sono emerse criticità connesse alla a-sistematicità del regime delineato dagli articoli 215-219 del Codice, soprattutto se confrontato con altri strumenti di risoluzione alternativa delle controversie successivi alla conclusione del contratto, come gli accordi bonari e gli arbitrati. Tale a-sistematicità si manifesta, in particolare, nell'assenza di un controllo esterno caratterizzato da indipendenza e terzietà, sia in termini di verifica dei requisiti e degli *standard* di qualificazione dei componenti dei Collegi, sia rispetto alla supervisione sull'operato degli stessi e al comportamento delle parti in relazione ai pareri o alle decisioni adottate.

Il Consiglio della Camera arbitrale ha osservato come, nonostante il Codice preveda agli articoli 215-219 alcuni strumenti sanzionatori e di controllo nei confronti delle determinazioni assunte dai CCT, persistano significative perplessità circa la loro effettiva cogenza e incisività. In particolare, si è rilevato che l'Osservatorio permanente istituito presso il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici si limita a ricevere gli atti dei Collegi, senza esercitare un'attività di monitoraggio sulla successiva fase di ottemperanza alla determinazione dei Collegi stessi da parte dei destinatari dell'atto.

A ciò si aggiungono dubbi sull'efficacia dissuasiva del regime sanzionatorio previsto, con specifico riferimento all'articolo 215, comma 3, del Codice⁴, che contempla una mera responsabilità amministrativo-contabile per il mancato rispetto dei pareri o delle determinazioni dei CCT. Tale previsione, secondo quanto osservato, risulta insufficiente a garantire una piena conformità agli obiettivi dell'istituto e ai principi posti alla base della sua istituzione.

Quanto rilevato ha spinto il Consiglio della Camera arbitrale a trasmettere la segnalazione pervenuta ad ANAC, invitandola a valutare l'opportunità di promuovere, eventualmente in collaborazione con il Consiglio stesso, proposte di rafforzamento dell'istituto dei CCT. L'obiettivo principale è quello di migliorare il contributo di tali organi all'attuazione del principio del risultato, garantendo al contempo una maggiore armonizzazione e coerenza del loro operato all'interno del sistema dei rimedi alternativi alla giurisdizione. Tale intervento si pone in un'ottica di rafforzamento del ruolo riconosciuto dalla normativa vigente alla Camera arbitrale nel quadro dei meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, contribuendo a rendere i Collegi uno strumento più efficace e integrato nel sistema di gestione dei contratti pubblici.

9.2. I DATI RELATIVI ALL'ARBITRATO

Le domande di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale, introdotte nel 2024, con istanza di nomina del terzo arbitro sono state n. 7. Il dato, pur non discostandosi eccessivamente da quello registrato nel 2023, risulta marcatamente inferiore rispetto a quello del biennio 2021-2022 (nel 2022 erano state introdotte n. 13 domande e nel 2021 n. 15 domande).

Figura 9.1 | Numero di arbitrati introdotti

Anno di riferimento	Numero arbitrati
2021	15
2022	13
2023	9
2024	7

Fonte ANAC

La *performance* dell'ultimo biennio appare comparabile soltanto con quella degli anni 2016-2017 (in entrambi gli anni, infatti, furono introdotte n. 9 domande di arbitrato) e lascia trasparire lo scemare dell'istituto, quale luogo di tendenziale addensamento della conflittualità tra stazione appaltante e appaltatore, da filtrare o parcellizzare attraverso una delle tecniche di amministrazione del conflitto di natura compositiva.

⁴ Ai sensi dell'articolo 215, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023: "L'inosservanza dei pareri o delle determinazioni del Collegio consultivo tecnico è valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale e costituisce, salvo prova contraria, grave inadempimento degli obblighi contrattuali. L'osservanza delle determinazioni del decreto consultivo tecnico è causa di esclusione della responsabilità per danno erariale, salva l'ipotesi di condotta dolosa".

In questo scenario, che pone importanti interrogativi circa la tenuta dell'amministrazione arbitrale dei contratti pubblici, un dato estremamente significativo attiene al valore delle controversie.

A fronte del numero contenuto delle domande di arbitrato introdotte nel corso del 2024, il valore dichiarato delle controversie risulta complessivamente molto elevato, attestandosi ben oltre i 144 milioni di euro, valore che risulta di gran lunga superiore rispetto alle *performance* registrate nell'ultimo triennio⁵.

Figura 9.2 | Numero dei lodi depositati

Anno di riferimento	Numero lodi depositati
2021	17
2022	11
2023	18
2024	6

Fonte ANAC

Figura 9.3 | Valore medio delle controversie definite

Anno di riferimento	Valore medio controversie (in euro)
2021	26.000.000,00
2022	3.141.115,08
2023	3.844.144,30
2024	12.133.338,20

Fonte ANAC

Per quanto concerne, invece, le controversie, definite nell'anno 2024, con la pronuncia del lodo (n. 6), si registra un valore medio di circa 12 milioni di euro, il valore minimo rilevato è di 151.500 euro, il valore massimo è di poco oltre 56 milioni di euro. Con riferimento alla dislocazione degli importi all'interno dei cinque scaglioni normativamente previsti per il calcolo degli onorari, si registrano n. 2 controversie di valore riconducibile allo scaglione di base, n. 1 al II scaglione, n. 2 al III scaglione, 0 al IV scaglione e n. 1 al V scaglione. A differenza dell'anno precedente, si segnala la presenza di una controversia di valore estremamente rilevante nel V scaglione e la presenza di due controversie di valore elevato nel III scaglione (rispettivamente 7.784.224,05 euro e 6.151.827,68 euro).

Figura 9.4 | Valore delle controversie per scaglioni

Scaglioni	Valore
I	2
II	1
III	2
IV	0
V	1

Fonte ANAC

⁵ Maggiore di 86 milioni di euro anno 2021, avuto però riguardo ad addendi di n. 15 domande di arbitrato; maggiore di 32 milioni di euro anno 2022, avuto però riguardo ad addendi di n. 13 domande di arbitrato; superiore a 56 milioni di euro anno 2023, avuto riguardo ad addendi di n. 9 domande di arbitrato.

Analizzando i dati relativi alle definizioni, si osserva che, computate le sole pronunce di merito depositate nell'anno 2024, il rapporto tra l'ammontare preteso nei confronti della pubblica amministrazione e l'ammontare del riconoscimento può ritenersi mediamente prossimo al 67%. Tale percentuale non tiene conto di tutte quelle domande che sono state altrimenti definite, o perché definite per accordo, non portate avanti ulteriormente, ovvero seguite 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 impiegati per analizzarli, risulta scarsamente indicativo in ragione del numero ridotto di vicende censibili allo scopo. Tale calcolo, tuttavia, costituisce un indicatore richiesto dal legislatore ai sensi dell'articolo 1, comma 5, dell'Allegato V.1 al d.lgs. n. 36/2023, 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 i lodi depositati nell'anno di riferimento, il riparto è stato tendenzialmente paritario tra le parti.

Inoltre, merita di essere monitorato il dato relativo alla durata dei procedimenti conclusi con il deposito del lodo (definitivo) presso la Camera arbitrale.

Nel corso del 2024, come già accennato, lo svolgimento della maggior parte dei procedimenti è avvenuto in modalità telematica. Sebbene abbia consentito una concentrazione temporale delle attività giornaliere, non ha però inciso in maniera significativa sulla più celere definizione di tutti i giudizi arbitrali. La durata media dei procedimenti, infatti, si è attestata a 399 giorni per i n. 6 arbitrati definiti. Tale media - risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 736 giorni e un valore minimo di 198 giorni - segna un significativo miglioramento rispetto a quella registrata nel 2021 (574 giorni) e, in ogni caso, non si allontana troppo da quella del 2022 (365 giorni) e del 2023 (336 giorni). Peraltro, occorre sottolineare che dei n. 6 arbitrati conclusi nell'anno, n. 1 ha avuto una durata di 198 giorni, inferiore, pertanto, al limite ordinario di 240 giorni previsto dal Codice di procedura civile; n. 1 ha avuto una durata di 241 giorni, rispettando - di fatto - il limite ordinario; n. 2 hanno avuto una durata contenuta entro il limite della proroga legale.

Il dato analiticamente passato in rassegna, per quanto meno lusinghiero rispetto a quello degli ultimi due anni, appare pur sempre apprezzabile e conferma, sotto il profilo della celerità, l'efficienza della soluzione arbitrale anche nella particolare materia dei contratti pubblici.

Infine, va rilevato che anche nel 2024 - come già emerso nel corso dell'ultimo biennio - non si riscontrano procedimenti arbitrali in situazione di quiescenza: è questo un dato da accogliere con grande soddisfazione, tenuto conto che nel 2020 se ne annoveravano ancora 2.

Figura 9.5 | Durata media degli arbitrati

Anno di riferimento	Durata media (in giorni)
2021	574
2022	365
2023	336
2024	399

Fonte ANAC

9.3. LA TENUTA DELL'ALBO E DEGLI ELENCHI E LA NOMINA DEGLI ARBITRI E DEGLI AUSILIARI DEL COLLEGIO

Le disposizioni di cui all'articolo 214, commi da 7 a 9, del d.lgs. n. 36/2023, 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.

La gestione dell'Albo degli arbitri e dell'Elenco dei periti, anche per l'anno in esame, fa registrare una differenziazione 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. Più in particolare, l'Albo degli arbitri per il 2024 ha visto 75 cancellazioni a fronte di 112 iscrizioni, l'Elenco dei periti 20 cancellazioni a fronte di 18 iscrizioni. Pertanto, anche nel 2024 si registra - sia pur in termini meno marcati rispetto allo scorso anno - un numero di cancellazioni leggermente superiore a quello delle iscrizioni (nel 2023 le cancellazioni erano state 23 e le iscrizioni 17).

Ciò premesso, occorre segnalare che il numero delle iscrizioni nell'Albo degli arbitri è sensibilmente aumentato nel corso dell'ultimo anno. In particolare - a fronte di un numero di cancellazioni sostanzialmente analogo a quello dello scorso anno - si registrano ben 37 iscrizioni in più, indice dell'interesse per le attività della Camera arbitrale, come sede di composizione dei conflitti.

Inoltre, anche nel corso del 2024 si è registrata una implementazione delle professionalità presenti all'interno dell'Albo degli arbitri e dell'Elenco dei periti. In particolare, nell'Albo degli arbitri sono stati iscritti sette architetti e sei dirigenti pubblici, mentre nell'Elenco dei periti sono stati iscritti cinque dottori commercialisti, un architetto, un agronomo e un matematico/attuario.

Peraltro, si segnala che nell'Albo degli arbitri - per la prima volta dall'entrata in vigore del nuovo Codice - sono stati iscritti due magistrati ordinari a riposo. All'interno dell'Albo degli arbitri si rileva, altresì, un leggero aumento di docenti universitari in quiescenza: all'unica iscrizione dello scorso anno se ne sono aggiunte altre due nel corso del 2024.

L'individuazione del terzo arbitro è stata effettuata dal Consiglio della Camera arbitrale secondo la procedura a due fasi, ora disciplinata dalla citata *Guida operativa*, con particolare riferimento al punto 1.6; per il 2024 è stata confermata la tendenza per la quale le nomine di terzo arbitro - in relazione all'oggetto delle controversie e talora ai *desiderata* delle parti - ricadono in prevalenza su soggetti titolari di competenze ed esperienze giuridiche. Ciononostante, in uno dei cinque casi la nomina ha interessato un architetto.

Per quanto riguarda la designazione dei consulenti tecnici d'ufficio (CTU), questa è stata operata in cinque casi, e l'opzione - in linea con il dato degli ultimi anni - è prevalentemente (*rectius* quasi esclusivamente) caduta su soggetti dotati di abilità in ingegneria (n. 4). Rispetto al 2023, tuttavia, in un caso è stato designato un dottore commercialista, anche in relazione alla specificità dei quesiti posti.

Infine, con riferimento all'Elenco dei Segretari dei Collegi arbitrali, si riscontra una positiva inversione di tendenza: nel 2024 - dopo alcuni anni segnati dall'assenza di nuove iscrizioni (2021 e 2022) - si registrano n. 7 nuove iscrizioni (di cui n. 5 funzionari ANAC). Il dato, quindi, si attesta in netto rialzo anche rispetto a quello del 2023 quando, a fronte di n. 9 cancellazioni, si erano registrate n. 5 iscrizioni.

9.4. I COMPENSI DEGLI ARBITRI E DEI CONSULENTI TECNICI D'UFFICIO

L'osservazione dell'andamento delle liquidazioni dei compensi da parte della Camera arbitrale consente di mettere in rilievo gli esiti dell'opera di razionalizzazione che, posta in essere dalla Camera stessa sin dal 2015, ha trovato compimento, infine, nella disciplina di cui al punto 8 della citata *Guida operativa*.

I compensi riconosciuti a favore dei Collegi arbitrali per i n. 6 lodi depositati nel 2024 ammontano complessivamente a 167.500 euro, per una media pari a circa 27.700 euro (calcolata tenendo conto di un compenso minimo pari a 2.500 euro e di un compenso massimo pari a 80.000 euro). Si segnala, altresì, che rispetto alle richieste dei Collegi arbitrali, lo scostamento in diminuzione più basso rispetto alle richieste dei Collegi arbitrali è risultato pari al 14% (somma richiesta 35.000 euro - somma liquidata 30.000 euro), mentre quello più alto

è stato pari al 87% (somma richiesta 19.200 euro - somma liquidata 2.500 euro). Soltanto in una delle n. 6 determinazioni è stata liquidata esattamente la somma richiesta, con la conseguenza che, nel complesso, i compensi effettivamente riconosciuti agli arbitri evidenziano uno scostamento in diminuzione del 43% rispetto a quanto richiesto.

Per quanto concerne i compensi per i consulenti tecnici d'ufficio, nel 2024, per le procedure amministrate si registrano n. 2 liquidazioni disposte dalla Camera arbitrale, per un complessivo ammontare di poco oltre 23.600 euro, rispetto ad una richiesta totale di 46.635 euro, con uno scostamento in diminuzione pari al 49%. Nel primo caso, a fronte di una somma richiesta di 17.308 euro è stata liquidata una somma di circa 9.850 euro, con uno scostamento in diminuzione pari al 43%. Nel secondo caso, a fronte di una somma richiesta di 29.360 euro circa, è stata liquidata una somma di quasi 13.800 euro, con uno scostamento in diminuzione pari al 53%.

In definitiva, in linea di continuità con quanto già evidenziato negli ultimi anni, risulta manifesta, con riferimento a questo profilo dell'istituto arbitrale, la tendenza virtuosa al contenimento dei costi del giudizio.

9.5. IL DEPOSITO DEI LODI E LA RISCOSSIONE DEL CONTRIBUTO

Nel corso del 2024, in continuità con quanto avvenuto nel 2023, si è consolidata ed ha trovato piena attuazione l'innovazione introdotta dal comma 13 dell'articolo 213 del Codice, che consente il deposito dei lodi in forma telematica. Questa modalità, ancora non ampiamente adottata da altre camere arbitrali, comprese quelle pubbliche o di rilevante dimensione, rappresenta un significativo passo in avanti verso la modernizzazione e la digitalizzazione delle procedure.

In merito all'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 213, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, si sono registrati dati positivi. L'ammontare liquidato per i lodi depositati nell'anno è stato pari a 72.762 euro, di cui, allo stato, risulta incassata la somma di circa 41.000 euro. Con riferimento agli importi mancanti – da imputare in misura quasi assorbente ad un unico arbitrato – residuavano poco meno di 31.700 euro da percepire, per i quali è in corso la procedura esattoriale nei confronti delle parti inadempienti.

9.6. GLI ACCORDI BONARI

La Camera arbitrale, a norma dell'articolo 210 del d.lgs. n. 36/2023 e della menzionata *Guida operativa* (punti da 18 a 22), è anche titolare della funzione attinente alla formulazione di una lista di cinque esperti per l'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 del relativo compenso.

Diversamente dall'anno precedente, si registra una flessione del numero delle richieste (diminuite da sette a quattro), ragionevolmente ascrivibile al ruolo svolto dai CCT. Pertanto, alla luce dei dati dell'ultimo triennio si palesa un *trend* altalenante: dalle n. 8 richieste del 2021 si passa a n. 4 richieste nel 2022; dalle n. 7 richieste del 2023 si torna – nell'anno appena trascorso – a n. 4 richieste da parte dei RUP impegnati nell'esecuzione dei contratti pubblici di appalto di lavori.

Figura 9.6 | Numero accordi bonari

Anno di riferimento	Numero accordi bonari
2021	8
2022	4
2023	7
2024	4

Fonte ANAC

Per quanto concerne la fase di individuazione dell'esperto, la Camera arbitrale in n. 2 casi ha accolto la richiesta pervenuta dal RUP, mentre in altri n. 2 casi ha proceduto alla formulazione di una lista di cinque esperti dopo una puntuale interlocuzione, sempre con il RUP.

Dei quattro esperti scelti all'interno delle rispettive liste composte dalla Camera, tre sono stati infine nominati per accordo delle parti, e uno soltanto dalla Camera arbitrale, che qui soltanto ne ha altresì dovuto determinare il compenso, utilizzando come parametro di riferimento la collocazione dell'importo economico delle riserve entro gli scaglioni di valore delle 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.

Quanto alla tipologia professionale degli esperti individuati su accordo delle parti, si è trattato di due avvocati e di un ingegnere, a conferma della validità del criterio di redazione della lista adottato dalla Camera arbitrale, che prevede l'inclusione di quattro tecnici e di un avvocato.

Molto vario risulta il dato relativo al valore dell'importo delle riserve iscritte nei documenti contabili in valore percentuale rispetto all'importo del rispettivo contratto.

Tale dato, come è noto, è rilevante ai fini della possibilità stessa di esperire la procedura di accordo bonario, seppure nei diversi limiti determinati dai commi 1 e 2 dell'articolo 210 del d.lgs. n. 36/2023 (che ha sostituito l'articolo 205 del d.lgs. n. 50/2016), a seconda del momento di avvio della procedura, se nel corso dell'esecuzione contrattuale ovvero prima dell'approvazione del certificato di collaudo oppure di verifica di conformità o del certificato di regolare esecuzione⁶.

La Camera arbitrale ha prestato specifica attenzione alla sussistenza nei singoli casi dei limiti percentuali di legge, in quanto presupposti di legittimità per l'esercizio stesso della sua funzione in materia.

⁶ Al riguardo si precisa che, nell'anno 2024, tutte le n. 4 procedure sono state attivate prima dell'approvazione del certificato di collaudo.

PARTE IV

**L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA
SUL MERCATO
DEI CONTRATTI PUBBLICI**



10 LA VIGILANZA PREVENTIVA E LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE DELLE IMPRESE

10.1. DIECI ANNI DI ESPERIENZE APPLICATIVE

Negli ultimi dieci anni, l'attività di vigilanza preventiva prevista dal decreto-legge n. 90/2014¹ ha segnato un punto di svolta nell'azione di prevenzione antimafia e anticorruzione in Italia.

Tale modello era stato in origine previsto per il controllo dei contratti pubblici propedeutici alla realizzazione dell'Esposizione Universale del 2015. In particolare, l'articolo 30 del decreto-legge n. 90/2014 aveva istituito l'Unità Operativa Speciale (UOS), che consentiva al Presidente dell'Autorità di svolgere compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere di Expo Milano 2015. Successivamente, alla luce della positiva esperienza e dei risultati ottenuti in tale occasione, il legislatore ne ha esteso l'applicazione ad altri grandi eventi e a situazioni emergenziali².

In molti casi, l'attività di alta sorveglianza è stata accompagnata dalla presenza di ulteriori presidi di legalità, nella visione strategica secondo cui la prevenzione della corruzione e la tutela della trasparenza sono più efficacemente raggiungibili tramite opportune sinergie istituzionali. In tal senso, la presenza in molti ambiti di un Commissario straordinario deputato al coordinamento, alla supervisione e al finanziamento degli interventi oggetto di alta sorveglianza, ma anche di altri attori, quali la Struttura di prevenzione antimafia del Ministero dell'Interno³, ha costituito un elemento di rafforzamento dei presidi di legalità ma anche di supporto concreto a soggetti attuatori e stazioni appaltanti cui è affidata la realizzazione degli interventi stessi.

Di particolare valenza, sotto tale profilo, anche tenuto conto della numerosità e rilevanza degli edifici e infrastrutture interessate e della ripresa dei territori, è l'impegno per il controllo sulla ricostruzione pubblica *post* eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 nelle Regioni dell'Italia centrale, Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, sulla base delle previsioni dettate dall'articolo 32 del decreto-legge n. 189/2016⁴, che ha visto nel corso del tempo una sempre più stretta collaborazione tra ANAC, Commissario straordinario e Struttura di prevenzione antimafia.

All'UOS sono state anche affidate, nel corso del tempo, su decisione del Consiglio dell'Autorità, attività di vigilanza collaborativa riferite a diversi ambiti e attivate su richiesta della stazione appaltante interessata ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera h), del Codice dei contratti pubblici⁵ e delle analoghe disposizioni del previgente d.lgs. n. 50/2016⁶. Fra queste si segnalano, in particolare, i Protocolli d'intesa stipulati per il controllo delle procedure per la Fiera di Expo 2025 Osaka (che segue i precedenti svoltisi a Dubai nel 2021 e a Milano nel 2015), per la bonifica ambientale del sito di interesse nazionale di Bagnoli-Coroglio e, più recentemente, per l'emergenza e ricostruzione dell'isola di Ischia a seguito degli eventi del 2017 e del 2022, nonché per l'emergenza successiva agli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023 nelle Regioni Emilia-Romagna, Marche e Toscana.

L'attività di esame degli atti nelle diverse fasi del ciclo di vita di un contratto pubblico, condotta prima della loro formale adozione, ha avuto sin dall'inizio l'obiettivo di prevenire fenomeni corruttivi, garantire la correttezza, la trasparenza e la conformità normativa delle procedure di affidamento, dalla pubblicazione del bando fino alla fase di esecuzione.

¹ 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.

² In particolare, tra i grandi eventi per cui ha trovato applicazione il modello dell'Alta sorveglianza del Presidente di ANAC si possono menzionare il Giubileo della Misericordia di Roma del 2015 e la XXX Universiade estiva svoltasi a Napoli nel 2019.

³ La Struttura di prevenzione antimafia del Ministero dell'Interno è deputata, tra l'altro, ai controlli antimafia per l'iscrizione delle imprese nella speciale Anagrafe ex articolo 30 del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, che costituisce una *white list* di rilevanza ormai nazionale.

⁴ Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

⁵ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

⁶ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

Questa attività si configura come un controllo globale sull'operato della stazione appaltante, mirato a individuare e risolvere eventuali criticità, illegittimità o fattori di rischio. Tale verifica si concentra su aspetti formali e sostanziali dei documenti di gara, sulle scelte procedurali adottate, su possibili conflitti di interesse tra attori pubblici coinvolti nel processo di affidamento e operatori economici partecipanti, nonché sulla valutazione di eventuali carenze nei requisiti generali e specifici dei soggetti aggiudicatari.

Il lavoro è frutto di un ampio spettro di verifiche, che poggiano su *check list* di controllo, unitamente all'incrocio di dati e informazioni provenienti da molteplici fonti e, in particolare, dalle banche dati dell'Autorità e della Guardia di Finanza, il cui esame avviene da parte di un'aliquota di quattro militari del Corpo inseriti stabilmente nell'UOS.

Sugli interventi sottoposti al presidio di alta sorveglianza del Presidente non risultano, ad oggi, fenomeni corruttivi, e il contenzioso amministrativo sulle procedure di affidamento, come riportato nel seguito, è stato del tutto marginale, con la quasi totalità dei casi risolti a favore della stazione appaltante supportata dall'Autorità.

Accanto all'istituto dell'alta sorveglianza del Presidente, si collocano come "complementari" le misure straordinarie di cui al successivo articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 per la tutela dei contratti pubblici viziati da episodi corruttivi o da infiltrazioni criminali.

Questi strumenti non sono stati pensati solo come un argine immediato a situazioni critiche, ma come un pilastro fondamentale per proteggere valori essenziali come la legalità nella gestione degli appalti pubblici, la tutela dei diritti fondamentali, la salvaguardia dell'occupazione e l'integrità del denaro pubblico.

Nel corso di questi primi dieci anni di applicazione, tali misure si sono adattate e dimostrate efficaci in molteplici contesti, diventando un importante tassello della strategia di prevenzione. In tale evoluzione, l'Autorità ha giocato un ruolo cruciale, lavorando in stretta sinergia con altre istituzioni, in particolare con i Prefetti, per gestire situazioni complesse e garantire il rispetto dei principi di trasparenza e correttezza.

Linee guida e Protocolli operativi condivisi hanno reso queste misure non solo più operative ma anche più flessibili, permettendone l'applicazione in scenari molto differenti. La loro efficacia non si è espressa solo nel consentire la prosecuzione di appalti pubblici interrotti o compromessi da situazioni di illegalità, ma anche nel confermare l'importanza di salvaguardare l'interesse pubblico e garantire la continuità dei servizi essenziali, sotto il rigoroso controllo della legge.

10.1.1. I dati di sintesi sull'attività svolta

Come si ricava dalle tabelle che seguono, l'UOS dalla sua istituzione fino a tutto il 2024 ha verificato un totale di quasi n. 1.600 procedure, di cui n. 1.162 relative a Protocolli in corso e n. 436 riferite a Protocolli conclusi, per complessivi n. 5.276 pareri preventivi rilasciati.

Il 2024 si è contraddistinto per l'esame di n. 84 nuove procedure di affidamento: n. 80 relative ad interventi di ricostruzione *post* sisma dell'Italia centrale, n. 2 relative all'Expo 2025 Osaka e n. 2 riferite alla bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio.

Nel complesso, lo scorso anno sono stati rilasciati n. 412 pareri, gran parte dei quali contenenti rilievi, per lo più accolti dalle stazioni appaltanti, riferiti, in vari casi, a profili di legittimità. In molti altri, sono state invece segnalate questioni di opportunità, problematiche attinenti alla corretta applicazione del d.lgs. n. 36/2023, scostamenti dagli indirizzi forniti dall'Autorità o dalla giurisprudenza amministrativa, errori formali e sostanziali, oltre a varie discrasie negli atti di gara, per i quali si è raccomandato di intervenire autonomamente, così da accelerare l'*iter* di conclusione delle procedure.

Nel 2024 non sono stati registrati casi di contenzioso. Dal 2014 a tutto il 2024, risultano soltanto n. 17 contenziosi sul totale delle n. 1.598 procedure esaminate, ovvero circa un caso ogni 100 procedure controllate. Rispetto a questi n. 17 casi, per n. 13 è noto che l'esito è stato favorevole alle stazioni appaltanti, per n. 2 sfavorevole, mentre per n. 2 l'esito è sconosciuto. La maggior parte delle controversie ha, comunque, riguardato profili non trattati dall'UOS nei propri pareri.

Si conferma, quindi, 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, anche laddove sono emerse controversie, in almeno il 76% dei casi, queste si sono risolte positivamente per la stazione appaltante.

Tabella 10.1 | Riepilogo generale dell'attività UOS in corso al 31 dicembre 2024

Ambito	Periodo		Numero procedure	Numero pareri	Valore procedure (in euro)
	Dal	Al			
Bonifica Bagnoli	24.5.2016	31.12.2024	52	284	463.531.642,72
Sisma Italia centrale 2016-2017	28.12.2016	31.12.2024	1.104	3.848	1.748.893.132,92
Expo Osaka 2025	25.10.2022	31.12.2024	6	27	46.937.078,54
Emergenza e ricostruzione Ischia	3.4.2023	31.12.2024	-	35	-
Emergenza e ricostruzione Emilia-Romagna, Toscana e Marche	15.9.2023	31.12.2024	-	3	-
Totali			1.162	4.197	2.259.361.854,18

Fonte ANAC

Tabella 10.2 | Verifiche UOS 2014-2024 concluse

Ambito	Periodo		Numero procedure	Numero pareri
	Dal	Al		
Expo Milano 2015	17.7.2014	31.12.2017	174	328
Expo Dubai 2020	10.10.2018	7.7.2022	17	99
Giubileo Roma 2015	8.9.2015	5.10.2022	92	303
Ponte Genova	6.12.2018	19.3.2019	-	-
Reggio Calabria	9.11.2016	8.11.2018	2	4
Sisma L'Aquila 2009	7.6.2018	31.12.2021	2	4
Universiade	14.3.2018	31.12.2019	149	341
Totali			436	1.079

Fonte ANAC

10.1.2. La ricostruzione *post* sisma Italia centrale

L'ambito che continua ad impegnare di più l'UOS è quello della ricostruzione pubblica *post* sisma 2016 e 2017 del centro Italia, effettuata ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 189/2016 e dell'Accordo di alta sorveglianza sottoscritto il 28 dicembre 2016, aggiornato il 2 febbraio 2021 e, da ultimo, il 21 luglio 2023.

L'attività svolta per gli appalti della ricostruzione ha coperto la gran parte delle nuove procedure esaminate nel corso del 2024 e l'83% circa dei pareri emessi (n. 360 su 412).

Dall'inizio della collaborazione al 31 dicembre 2024, l'UOS ha verificato un totale di n. 1.104 diverse procedure di affidamento, per un valore complessivo di oltre 1,7 miliardi di euro, rilasciando poco meno di n. 3.900 pareri, più di 2 per giorno lavorativo.

Il controllo preventivo ha richiesto un notevole impegno, in considerazione della piena attuazione del nuovo Codice recato dal d.lgs. n. 36/2023 e della qualità degli atti sottoposti al vaglio, in particolare, quelli attinenti alla fase di indizione delle procedure. Sotto tale profilo, infatti, anche in virtù di fattori quali l'urgenza a procedere e le deroghe in vigore al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, che consente ad enti del cratere sismico, non sempre adeguatamente attrezzati, di espletare autonomamente affidamenti anche al di sopra delle soglie fissate dall'articolo 62, comma 1, del Codice, gli atti di gara sono risultati non di rado carenti, richiedendo una revisione generale e un nuovo controllo da parte dell'UOS. Come si rileva dalla tabella 10.4,

nel complesso, in n. 143 pareri, per quasi il 50%, sono stati formulati rilievi che hanno richiesto un riscontro da parte della stazione appaltante, una percentuale superiore al 33% registrata nel 2023.

Tra i problemi maggiormente riscontrati si evidenziano la non corretta applicazione delle varie disposizioni del Codice, con particolare riguardo alla definizione dei requisiti di partecipazione, scostamenti dal parere reso rispetto a rilevanti dubbi di legittimità circa le scelte procedurali adottate, l'aggiudicazione a operatori economici poco strutturati per attrezzature e mezzi a disposizione ai fini dell'esecuzione dei lavori, la necessità di approfondire la posizione di alcuni operatori economici rispetto all'effettivo possesso dei requisiti di ordine generale e speciale, nonché casi di valutazione delle competenze professionali e dell'assenza di conflitti di interesse da parte dello stesso soggetto interessato, con sovrapposizione dei ruoli di valutatore e valutato.

Sono noti all'UOS solo n. 12 casi di contenzioso sul totale delle n. 1.104 procedure complessivamente esaminate fino al 31 dicembre 2024. Di questi contenziosi, per n. 11 è noto l'esito (in primo o secondo grado), con n. 9 casi favorevoli alla stazione appaltante e n. 2 sfavorevoli.

Il 54% dei pareri rilasciati ha riguardato la Regione Marche, il 16% l'Abruzzo, il 19,5% il Lazio, l'8% l'Umbria e il 2,5% l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia S.p.A.)⁷.

Tabella 10.3 | Sisma 2016: distribuzione geografica verifiche anno 2024

Regione	Numero nuove procedure	Numero pareri emessi ¹	Valore procedure (in euro) ²
Abruzzo	13	59	45.933.256,60
Lazio	11	70	77.019.792,44
Marche	47	194	162.449.542,60
Umbria	9	28	22.496.714,01
Commissario straordinario – Invitalia S.p.A.	-	9	-
Totali	80	360	307.899.305,65

¹ Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie

² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nell'anno 2024 rilevato dagli atti di gara.

Fonte ANAC

Particolarmente intensa è stata l'attività dedicata alla predisposizione dei documenti di gara, con n. 130 pareri, pari al 36% del totale, e degli atti di aggiudicazione, con n. 104, pari al 29% del totale.

⁷ Invitalia è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dà impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *start-up* innovative, offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi europei e nazionali e opera come centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

Tabella 10.4 | Sisma 2016: verifiche anno 2024

Procedure verificate		Atti Verificati	Pareri emessi ¹				Valore procedure (in euro) ²
Regione	Numero nuove procedure		numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo	13	Predisposizione documenti	26	12	14		45.933.256,60
		Espletamento procedura	7	3	4		
		Aggiudicazione	15	11	3	1	
		Esecuzione	3	2	1		
		Report e altro	8	7	1		
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Lazio	11	Predisposizione documenti	18	4	14		77.019.792,44
		Espletamento procedura	18	7	7	4	
		Aggiudicazione	16	8	4	4	
		Esecuzione	3		1	2	
		Report e altro	15	3	6	6	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Marche	47	Predisposizione documenti	69	20	41	8	162.449.542,60
		Espletamento procedura	42	15	20	7	
		Aggiudicazione	62	26	15	21	
		Esecuzione	4	1	1	2	
		Report e altro	17	12	3	2	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Umbria	9	Predisposizione documenti	14	3	10	1	22.496.714,01
		Espletamento procedura	3		1	2	
		Aggiudicazione	8	3	3	2	
		Esecuzione					
		Report e altro	3	2	1		
Commissario straordinario – Invitalia S.p.A.	-	Aggiudicazione	3	1	1	1	-
		Altro	6	3	1	2	
Totali			360	143	152	65	307.899.305,65

¹ Comprensivo dei pareri sui report e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nell'anno 2024 rilevato dagli atti di gara

La quota prevalente delle nuove procedure sottoposte a controllo preventivo ha riguardato l'affidamento dei lavori, con n. 53 procedure, pari a oltre il 66% del totale. I servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria hanno interessato n. 22 procedure, pari al 27,5% del totale. Il ricorso all'appalto integrato è risultato limitato in quanto utilizzato per sole n. 4 procedure, pari al 5% del totale.

Si conferma, quindi, il *trend* registrato negli ultimi anni di un progressivo avanzamento delle attività di ricostruzione grazie alla conclusione, via via, delle attività di progettazione e alla successiva messa a gara dei lavori.

Tabella 10.5 | Sisma 2016: tipi di affidamento verificati anno 2024

Tipo affidamento	Numero nuove procedure	Numero pareri emessi ¹	Valore procedure (in euro) ²
Appalto integrato	4	26	86.338.504,94
Concorso di idee/Progettazione	-	1	-
Dialogo competitivo	-	4	-
Lavori	53	157	199.339.129,09
Servizi e forniture	1	9	285.282,13
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	22	138	21.936.389,49
Report, ordinanze speciali e segnalazioni	-	25	-
Totali	80	360	307.899.305,65

¹ Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie

² Riferito al valore stimato delle procedure verificate nell'anno 2024 rilevato dagli atti di gara

Fonte ANAC

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stata affidata tramite procedura aperta, che ha interessato n. 53 appalti, pari a oltre il 65% del totale, mentre la procedura negoziata - con o senza manifestazione di interesse - ha riguardato n. 24 procedure, pari al 30% del totale.

Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente n. 46, pari al 57,5% del totale.

Tabella 10.6 | Sisma 2016: verifiche sugli atti di gara anno 2024

Tipo procedura	Valore stimato delle opere (in euro)	Numero nuove procedure	Tipo affidamento	Valore procedure (in euro) ¹
Affidamento diretto	7.241.898,66	3	Lavori	7.241.898,66
Aperta - Minor prezzo	22.482.207,38	11	Lavori	22.482.207,38
Aperta - OEPV	230.345.915,94	42	Appalto integrato	86.338.504,94
			Lavori	122.713.723,76
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	21.008.405,11
			Servizi e forniture	285.282,13
Negoziata - Minor prezzo	42.240.581,86	20	Lavori	41.697.359,47
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	543.222,39
Negoziata - OEPV	5.588.701,81	4	Lavori	5.203.939,82
			Servizi tecnici di architettura e ingegneria	384.761,99
Totali		80		307.899.305,65

¹ Riferito al valore stimato delle procedure verificate nell'anno 2024 rilevato dagli atti di gara

Fonte ANAC

10.1.2.1 L'attività riguardante l'elaborazione degli atti-tipo

In forza di quanto previsto dall'articolo 8 del vigente Accordo di alta sorveglianza, si è consolidato con il Commissario straordinario e la sua struttura un rapporto di proficua collaborazione per l'elaborazione e l'aggiornamento dei c.d. atti-tipo. Si tratta di schemi di documenti quali la decisione a contrarre, la lettera di invito/disciplinare di gara, il contratto e il capitolato speciale d'appalto, predisposti per l'affidamento tanto dei lavori quanto dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, finalizzati a consentire lo svolgimento di procedure aderenti alla normativa del Codice e agli indirizzi giurisprudenziali, anche di ANAC, a ridurre il rischio di errori, contenziosi e problematiche in fase esecutiva, nonché a promuovere una maggiore omogeneità procedurale e ad agevolare il controllo stesso dell'UOS.

Nel 2023, l'attività si è concentrata sugli schemi relativi alla progettazione e servizi connessi, mentre nel 2024 è stata avviata l'elaborazione degli schemi per i lavori alla luce del crescente numero di procedure attese per questo settore. Come accaduto nel 2023 per i servizi di progettazione, gli atti-tipo per i lavori sono stati predisposti dalla struttura commissariale, condivisi con l'Autorità e successivamente approvati con decreto commissariale n. 234 del 24 aprile 2024.

Già dai primi giorni del 2025, la struttura commissariale e l'UOS hanno calendarizzato le attività di aggiornamento degli atti-tipo alle disposizioni integrative e correttive al Codice contenute nel d.lgs. n. 209/2024⁸, che si auspica possano fornire un ulteriore ausilio per agevolare la predisposizione degli atti di gara in aderenza alle nuove disposizioni normative.

10.1.2.2. Il focus sulla città di Amatrice

In occasione dell'ottavo anniversario del sisma del 24 agosto 2016, l'UOS ha elaborato e pubblicato sul sito istituzionale dell'Autorità un Rapporto nel quale sono illustrati i dati più significativi dell'attività svolta per la

⁸ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

città di Amatrice, uno dei centri maggiormente colpiti dal terremoto e sede delle celebrazioni annuali. Il Rapporto evidenzia come per Amatrice, alla data del 6 agosto 2024, siano state esaminate n. 69 distinte procedure di affidamento, riferite a 42 diversi interventi di ricostruzione pubblica, per un valore complessivo di circa 152 milioni di euro, pari a quasi il 10% del valore delle opere complessivamente vagliate dall'UOS in ambito sisma. Dai controlli eseguiti è scaturito un totale di n. 269 pareri, quasi 4 in media per ciascuna procedura, molti dei quali contenenti rilievi che hanno consentito il regolare svolgimento dell'*iter* di gara, attraverso la correzione di errori formali e sostanziali, di vizi procedurali e l'indicazione di raccomandazioni su come impostare al meglio le procedure.

Nel 63% dei casi (n. 170), i pareri sono stati formulati con rilievi e fra questi ultimi, il 45% circa (n. 77) ha riguardato profili o problematiche che la stazione appaltante ha potuto affrontare o correggere in autonomia, anche in un'ottica acceleratoria, senza dover sottoporre nuovamente la documentazione al controllo preventivo.

La maggior parte delle procedure esaminate in via preventiva ha riguardato interventi su chiese, luoghi (o ex luoghi) di culto e centri culturali, per un totale di n. 19 procedure (27,5%) e per la mitigazione/sistemazione del dissesto idrogeologico, anche connessi a eventi franosi avvenuti in diverse località del territorio comunale, per un totale di n. 18 procedure (26%).

Il supporto dato da ANAC alla ricostruzione di Amatrice appare significativo anche in termini relativi rispetto alla complessiva opera di ricostruzione. Alla data del Rapporto, le procedure verificate infatti rappresentano in numero e in valore, rispettivamente, il 6,3% e il 9,2% del totale, e i pareri il 7% del totale dei pareri rilasciati sulla ricostruzione dal 2016 al 6 agosto 2024. Il Rapporto ha anche evidenziato che su n. 42 interventi sottoposti al controllo preventivo, per n. 18 di essi (pari al 43%), l'Autorità è arrivata a verificare l'aggiudicazione dei lavori. Pertanto, il supporto di ANAC risulta praticamente concluso per quasi la metà delle opere finora esaminate⁹. Dei restanti interventi, molti dei quali riguardanti la mitigazione e messa in sicurezza del dissesto idrogeologico, è stato segnalato che n. 12 (28,6%) risultano aver completato l'*iter* di aggiudicazione della progettazione e per n. 3 di questi la stazione appaltante aveva già sottoposto gli atti di affidamento dei lavori al controllo preventivo.

Guardando all'analogo dato delle procedure di affidamento, è emerso che nell'81% dei casi (n. 56 procedure su 69), l'Autorità ha sottoposto a verifica il provvedimento di aggiudicazione, per cui il supporto di ANAC è stato portato al termine per un gran numero di procedure inviate al controllo, fatte salve eventuali criticità relative alla fase esecutiva.

Il Rapporto sottolinea anche dei casi particolarmente significativi per il supporto dato in relazione all'avvio effettivo dei cantieri, come quelli per la ricostruzione di Palazzo del Reggimento, sede del Municipio, dell'Ospedale "Francesco Grifoni" e della chiesa seicentesca dell'Immacolata Concezione.

10.1.3. Le ulteriori attività di vigilanza collaborativa svolte dall'UOS

10.1.3.1. La manifestazione fieristica di Expo 2025 Osaka

Nel 2024 sono stati verificati n. 2 diversi affidamenti con l'emissione di n. 5 pareri, quasi tutti formulati con osservazioni da recepirsi in autonomia da parte della stazione appaltante.

Appare utile menzionare l'attività di verifica dell'intervento di direzione dei lavori relativi al Padiglione Italia, a completamento delle procedure connesse alla realizzazione dello stesso, che ha visto la posa della prima pietra del cantiere avvenire il 19 dicembre 2023, facendo dell'Italia il primo Paese ad avviare i lavori di costruzione del proprio padiglione nazionale.

Dall'inizio della collaborazione a tutto il 2024, l'UOS ha esaminato n. 6 distinte procedure, per un valore totale di quasi 47 milioni di euro, unitamente ai *report* sulle attività soggette a controlli *ex post* a campione, rilasciando un totale di n. 27 pareri.

⁹ Tale dato è da considerarsi relativo alla fase precedente l'esecuzione del contratto, in quanto tutte le vicende relative alla fase esecutiva e agli affidamenti in subappalto sono oggetto di controllo preventivo nei limiti di quanto stabilito dal vigente Accordo di alta sorveglianza.

Tabella 10.7 | Expo 2025 Osaka: verifiche anno 2024

	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi ¹				Valore procedure (in euro) ²
			numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Direzione lavori e coordinamento sicurezza in fase di esecuzione Padiglione Italia	Predisposizione documenti	1	-	1	-	-
2	Servizi di sicurezza da remoto, di <i>compliance</i> e controllo ²	Predisposizione documenti	1	-	1	-	600.000,00
3	Servizio di organizzazione e produzione di eventi ²	Predisposizione documenti	2	1	1		15.806.539,00
		Espletamento procedura	1	-	1	-	
Totali			5	1	4	-	16.406.539,00

¹ Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie

² Nuove procedure avviate/verificate nell'anno 2024.

Fonte ANAC

Tabella 10.8 | Expo 2025 Osaka: dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2024

	Procedure verificate	Numero pareri emessi	Valore procedure (in euro)
1	Appalto integrato progettazione e costruzione Padiglione Italia	8	24.000.000,00
2	Somministrazione lavoro a tempo determinato e servizi connessi	5	4.320.539,54
3	<i>Project manager</i> e servizi connessi	5	920.000,00
4	Direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione	1	1.290.000,00
5	Servizi di sicurezza da remoto, di <i>compliance</i> e controllo	1	600.000,00
6	Servizio di organizzazione e produzione di eventi	3	15.806.539,00
7	<i>Report</i> ulteriori attività contrattuali	4	-
Totali		27	46.937.078,54

Fonte ANAC

10.1.3.2. La bonifica dell'area di Bagnoli-Coroglio

L'attività di vigilanza collaborativa ha visto, nel 2024, la verifica di n. 8 diversi affidamenti, dei quali n. 2 da riferirsi a nuove procedure. Sono stati formulati rilievi in n. 12 dei complessivi n. 17 pareri emessi, nella maggior parte dei casi recepiti o adeguatamente contro dedotti dal soggetto attuatore Invitalia S.p.A.. In merito alla fase della procedura, n. 6 pareri hanno riguardato l'aggiudicazione e la fase esecutiva.

Il 13 febbraio 2024 è stato anche aggiornato il Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto nel 2016 con il Commissario straordinario e Invitalia S.p.A., soggetto attuatore e stazione appaltante, al fine di adeguarlo alle novità del nuovo Codice e per rafforzare taluni aspetti della collaborazione, soprattutto per la fase esecutiva.

Tabella 10.9 | Bonifica Bagnoli-Coroglio: verifiche anno 2024

	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi ¹				Valore stimato (in euro)
			numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Progetto bonifica arenili nord e sud e risanamento e gestione dei sedimenti marini	Esecuzione	1	-	1	-	1.666.929,02
2	Appalto integrato bonifica "Parco Urbano", sedime delle infrastrutture e realizzazione infrastrutture	Aggiudicazione	1	-	-	1	-
3	Fornitura energia elettrica nel complesso "Porta del Parco"	Esecuzione	1	1	-	-	-
4	Servizi operativi privati di protezione e controllo	Aggiudicazione	1	-	-	1	-
5	Servizi di <i>advisory</i> per il supporto agli espropri per gli interventi di bonifica del lotto "Parco dello Sport"	Esecuzione	1	-	1	-	44.600,00
6	Concorso idee paesaggio, affidamento ulteriori livelli progettazione per la realizzazione del "Parco Urbano" e di quartiere	Esecuzione	1	-	-	1	798.842,94
7	Servizi di conduzione e manutenzione ordinaria e riparativa impianti della "Porta del Parco" e edifici guardiania ²	Predisposizione documenti	4	3	-	1	638.493,39
		Espletamento procedura	1	-	1	-	
8	Lavori manutenzione straordinaria copertura "Porta del Parco" ²	Predisposizione documenti	3	1	1	1	4.635.805,16
9	Altri pareri, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	Altro	3	3	-	-	-
Totali			17	8	4	5	7.784.670,51

¹ Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti

² Nuove procedure avviate/verificate nell'anno 2024

Fonte ANAC

Relativamente ai dati complessivi, dall'attivazione della collaborazione avvenuta dal 2016 al 31 dicembre 2024, sono state esaminate n. 52 diverse procedure di affidamento, per oltre 463 milioni di euro di valore a base di gara, ed emessi n. 284 pareri. Il contenzioso è stato praticamente assente, con soli due casi risalenti nel tempo, entrambi risolti in favore del soggetto attuatore Invitalia S.p.A.

Tabella 10.10 | Bonifica Bagnoli-Coroglio: dal 10 ottobre 2018 al 31 dicembre 2024

	Procedure verificate	Numero pareri emessi ¹	Valore stimato (in euro)
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 <i>ex</i> Eternit	9	142.387,83
7	<i>Test</i> pilota per intervento di <i>Bio-Phytoremediation</i>	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	<i>Test</i> pilota tecnologie bonifica	6	1.976.673,07
17	Videosorveglianza sito	3	4.588.153,30
18	Messa in sicurezza area <i>ex</i> Morgan	5	2.274.913,22
19	Manutenzione area "Pinetina"	5	120.614,61
20	<i>Advisory</i> immobiliare	2	190.000,00
21	Supporto caratterizzazione area marino-costiera	1	36.720,00
22	<i>Advisory</i> espropri	2	115.000,00
23	Servizi protezione e controlli SIN	8	3.553.881,54
24	Servizi <i>advisory</i> immobiliare ed espropri	6	329.600,00
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 <i>ex</i> Eternit	10	19.987.569,46
29	Concorso idee paesaggio	16	5.123.842,94
30	Forniture <i>software-hardware</i> "Porta del Parco"	4	46.805,00
31	Monitoraggio ambientale area <i>ex</i> Eternit	7	219.224,25
32	Accordo <i>By-pass</i>	3	59.864,02
33	Progetto infrastrutture-servizi	8	3.933.246,26

	Procedure verificate	Numero pareri emessi ¹	Valore stimato (in euro)
34	Manutenzione impianti "Porta del Parco"	6	982.902,38
35	Servizi di verifica Progetto bonifica "Lotto I Fondiarie"	7	484.700,08
36	Progetto copertura "Porta del Parco"	6	140.090,32
37	Fornitura <i>Laser scanner</i>	3	51.819,04
38	Accordo Quadro manutenzione Aree Perimetrali	3	1.662.999,89
39	Progetto bonifica arenili nord sud	9	17.373.458,36
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 <i>Bio-Phytoremediation</i>	2	99.000,00
44	Appalto integrato Bonifica "Parco dello sport"	5	14.935.402,13
45	Appalto integrato Bonifica del "Lotto I Fondiarie"	6	58.795.788,78
46	Servizi manutenzione immobile via Coroglio	5	138.032,15
47	Appalto integrato Bonifica "Parco Urbano", sedime delle infrastrutture e realizzazione infrastrutture	7	282.348.490,18
48	Fornitura energia elettrica nel complesso "Porta del Parco"	3	250.000,00
49	Servizi pulizia e derattizzazione edificio "Porta del Parco"	4	137.327,06
50	Servizi operativi privati di protezione e controllo	6	3.230.778,09
51	Servizi conduzione e manutenzione ordinaria e riparativa "Porta del Parco"	5	638.493,39
52	Lavori manutenzione straordinaria copertura "Porta del Parco"	3	4.635.805,16
53	Altri pareri, note e segnalazioni	3	-
Totali		284	463.531.642,72

¹ Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti

Fonte ANAC

10.1.3.3. La ricostruzione nell'isola d'Ischia *post* sisma del 2017 ed emergenza idrogeologica 2022

Particolarmente intensa si è rivelata l'attività di controllo in questo ambito.

Si premette che ai sensi del vigente Protocollo di vigilanza collaborativa, le attività di verifica preventiva sulle procedure sono affidate all'Ufficio Vigilanze Speciali dell'Autorità, mentre il controllo a campione delle procedure *ex post* sulla base dei *report* riepilogativi degli affidamenti è effettuato dall'UOS. In questo secondo ambito, nel 2024, l'attività, caratterizzata anche da diversi incontri tra ANAC e la struttura commissariale al fine di perfezionare alcuni aspetti della collaborazione, si è focalizzata su tre fronti:

- evidenziare le principali anomalie contenute nei *report* trasmessi, concernenti le procedure di affidamento espletate dai soggetti attuatori, avuto riguardo alla completezza, alla coerenza e all'effettiva fruibilità dei dati in essi contenuti, anche rispetto a quelli disponibili nelle banche dati dell'Autorità. Spesso, infatti, le informazioni fornite si sono rivelate di ridotta utilità ai fini dei controlli per via della scarsa qualità del dato inserito, imputabile per lo più a *deficit* informativi da parte dei soggetti attuatori titolari degli interventi, che hanno visto, peraltro, ripetuti interventi e solleciti da parte del Commissario. Le carenze riscontrate si sono rivelate utili per supportare la struttura commissariale nella predisposizione di provvedimenti volti a stimolare il rispetto degli obblighi informativi definiti, oltre che per l'adozione di misure volte a regolamentare in dettaglio i processi e le relative responsabilità;

- integrare i dati e le informazioni di monitoraggio della piattaforma commissariale con quelle disponibili nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) dell'Autorità;
- segnalare possibili criticità in relazione a specifici affidamenti, in particolare esperiti con procedure di somma urgenza e riguardanti gli interventi per la messa in sicurezza, anche con riferimento alla necessità di approfondire la posizione di soggetti pubblici, come i RUP e gli affidatari delle procedure.

L'attività ha richiesto un notevole impegno da parte dell'Autorità, generando un totale di n. 35 pareri, che hanno consentito, tra l'altro, l'innalzamento della qualità dei dati contenuti nei già menzionati *report* che, tuttavia, è suscettibile di ulteriori miglioramenti anche attraverso possibili spazi di collaborazione.

Tabella 10.11 | Emergenza e ricostruzione Ischia: verifiche anno 2024

Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi				Valore procedure (in euro)
		numero pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Pareri sui <i>report</i> , ordinanze, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	Altro	30	25	0	5	-
Totali		30	25	0	5	-

Fonte ANAC

Tabella 10.12 | Emergenza e ricostruzione Ischia: dal 3 aprile 2023 al 31 dicembre 2024

Procedure verificate	Numero pareri emessi	Valore stimato (in euro)
Pareri sui <i>report</i> , ordinanze, note e segnalazioni nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa	35	-
Totali	35	-

Fonte ANAC

10.2. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE, SOSTEGNO E MONITORAGGIO DELLE IMPRESE

10.2.1. Le misure anticorruzione

Mentre lo strumento dell'alta sorveglianza del Presidente interviene in una fase *ex ante*, al fine di prevenire il verificarsi di fenomeni corruttivi e di garantire il rispetto della legge, le misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 intervengono *ex post*, quando la violazione o presunta tale si sia già verificata.

Nello specifico, si tratta di misure di natura amministrativa, che si affiancano a quelle di natura penale, ma che, a differenza di queste ultime, non si rivolgono alla persona del reo, bensì all'impresa aggiudicataria di contratti pubblici, nonché all'impresa che esercita attività sanitaria per conto del Servizio Sanitario Nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-*quinquies* del d.lgs. n. 502/1992¹⁰, ovvero al contraente generale e che intervengono nelle ipotesi in cui siano state rilevate situazioni anomale e comunque sintomatiche di condotte illecite o eventi criminali.

In particolare, le misure per la prevenzione dei fenomeni di corruzione che il Prefetto può disporre, su proposta di ANAC, sono le seguenti:

¹⁰ Decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, recante "Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421".

- l'ordine di rinnovo degli organi sociali mediante la sostituzione del soggetto coinvolto in un procedimento penale per i reati di cui al citato articolo 32, finalizzato ad evitare che la predetta persona fisica possa ancora incidere sulle scelte gestionali dell'operatore economico;
- la straordinaria e temporanea gestione del contratto acquisito presuntivamente in maniera illecita con conseguente accantonamento degli utili in un apposito fondo (in tal caso l'accantonamento è una misura accessoria alla straordinaria e temporanea gestione), finalizzata a garantire che l'esecuzione del rapporto negoziale si svolga sotto un presidio di legalità;
- il sostegno e monitoraggio dell'impresa, finalizzato a promuovere l'adozione di misure tecnico organizzative in grado di prevenire la commissione di ulteriori reati di matrice corruttiva;
- l'ordine alla stazione appaltante di disporre i pagamenti all'operatore economico al netto dell'utile derivante dalla conclusione del contratto, quantificato nel 10% del corrispettivo, da accantonare in un apposito fondo, finalizzato ad evitare che l'impresa percepisca un utile dall'attività criminosa.

L'ordine di rinnovo degli organi sociali è una misura che, in concreto, non ha avuto un apprezzabile margine di applicazione, in quanto, nella maggior parte dei casi esaminati, l'operatore economico aveva già sostituito la persona fisica coinvolta nel procedimento penale, o perché costretto al rinnovo a causa dell'adozione di misure cautelari personali nei confronti dell'indagato o perché ha tentato, in tal modo, di evitare l'adozione delle altre misure straordinarie. È evidente che simile operazione non è stata considerata idonea a garantire la tutela del pubblico interesse a cui le misure straordinarie sono preordinate, non venendo meno il rischio che la persona indagata possa continuare a influenzare le scelte operative dell'impresa, soprattutto nell'ipotesi in cui quest'ultima abbia conservato la qualifica di socio. In tale contesto la mera sostituzione del legale rappresentante o dell'amministratore indagato ha rischiato, dunque, di tradursi in una misura meramente formale e, pertanto, ha reso necessario adottare una delle altre misure sopra elencate.

La straordinaria e temporanea gestione è stata utilizzata per far fronte alle situazioni più gravi, nelle quali, da un lato, si è riscontrato un maggiore coinvolgimento della *governance* dell'operatore economico nella vicenda penale e, dall'altro, si è avvertita la necessità di assicurare la corretta esecuzione dell'opera o del servizio. Con l'adozione della misura *de qua*, il Prefetto nomina gli amministratori straordinari, che – limitatamente alla gestione delle attività necessarie per l'esecuzione del contratto – hanno sostituito gli amministratori ordinari, con rapporti spesso conflittuali tra "gestione straordinaria" della commessa pubblica e "gestione ordinaria" dell'operatore economico.

L'adozione della misura della straordinaria e temporanea gestione consente di portare a termine la commessa pubblica acquisita illecitamente sotto un presidio di legalità. Tuttavia, in alcuni casi, l'accantonamento dell'utile derivante dall'esecuzione ha negativamente influito sul bilancio dell'operatore economico, determinando una situazione di potenziale insolvenza.

La misura in parola si è rivelata particolarmente efficace nel settore dei servizi pubblici sia per garantire la continuità di servizi essenziali – la cui interruzione avrebbe potuto determinare gravi ricadute per la collettività – sia per sollecitare un'attività propulsiva della stazione appaltante volta alla ricerca di un nuovo contraente, realizzando così, in maniera piena, l'interesse pubblico alla tutela della concorrenza.

La misura del sostegno e del monitoraggio, invece, è stata disposta nelle ipotesi di minore compromissione dell'operatore economico, laddove, pur non riscontrandosi l'eccezionale gravità dei fatti, né il carattere seriale delle condotte, si è ritenuto comunque necessario costituire un presidio di legalità nell'impresa, oppure nei casi in cui sono stati coinvolti negli illeciti soggetti diversi dagli amministratori o dai legali rappresentanti dell'impresa stessa, ma capaci, per la posizione o il ruolo ricoperti da tali soggetti, di condizionarne comunque l'operato.

L'Autorità ha ritenuto importante valorizzare tale misura, ancorché la sua applicazione sembri residuale in base alla formulazione letterale dell'articolo 32, comma 8, del decreto-legge n. 90/2014¹¹, in quanto essa si caratterizza per un ambito di efficacia che trascende il singolo appalto che ne ha determinato l'adozione.

¹¹ Ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del decreto-legge n. 90/2014: "Nel caso in cui le indagini di cui al comma 1 riguardino componenti di organi societari diversi da quelli di cui al medesimo comma è disposta la misura di sostegno e monitoraggio dell'impresa. Il Prefetto provvede, con decreto, adottato secondo le modalità di cui al comma 2, alla nomina di uno o più esperti, in numero comunque non superiore a tre, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità di cui al regolamento adottato ai sensi dell'art. 39, comma 1, del decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, con il compito di svolgere funzioni di sostegno e monitoraggio dell'impresa. A tal fine, gli esperti forniscono all'impresa prescrizioni operative, elaborate secondo riconosciuti indicatori e modelli di trasparenza, riferite agli ambiti organizzativi, al sistema di controllo interno e agli organi amministrativi e di controllo".

Tale strumento consente, infatti, di attuare una virtuosa revisione sotto il profilo organizzativo e gestionale dell'impresa nel suo complesso, a garanzia della legalità nell'esecuzione non soltanto del "contratto inquinato", ma anche di tutti i contratti in corso di esecuzione e, potenzialmente, di quelli futuri.

Il decreto-legge n. 121/2021, come modificato dalla legge n. 156/2021¹², avallando l'orientamento interpretativo dell'Autorità, ha enfatizzato la natura cautelare della misura in esame, preordinata a ricondurre la gestione complessiva dell'azienda sotto il canone di legalità e trasparenza, prevedendo espressamente che quest'ultima possa essere applicata *"anche laddove sia stato concluso e interamente eseguito il contratto di appalto"*. In tal modo è stato sottolineato il tratto distintivo della misura *de qua* rispetto agli altri strumenti di prevenzione dei fenomeni di corruzione previsti dal citato articolo 32: quest'ultima, pur essendo geneticamente connessa con il contratto "incriminato" in base ad un criterio di contestualità o di contiguità temporale, non conosce in esso il proprio limite.

La duttilità che caratterizza la misura in esame ha reso possibile disporla autonomamente o farla seguire alla straordinaria e temporanea gestione, realizzando in tal caso nella singola fattispecie un presidio di legalità particolarmente elevato.

10.2.2. I nuovi approcci

L'accantonamento degli utili in via autonoma

La modifica normativa intervenuta a seguito della conversione del decreto-legge n. 121/2021 ha introdotto la lettera b-bis/ del comma 1 dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, che prevede la possibilità di adottare in via autonoma la misura dell'ordine di accantonamento degli utili di impresa. Tale strumento si caratterizza per la sua invasività minima e si pone come un'alternativa al modello più incisivo dello spossessamento gestorio proprio del commissariamento straordinario, privilegiando una rapida prosecuzione del contratto senza l'introduzione di ulteriori oneri burocratici o economici a carico dell'impresa.

La misura in parola, infatti, consente, da un lato, di accantonare in un apposito fondo gli utili derivanti dalla completa esecuzione del contratto, che rappresentano il profitto delle condotte illecite, e, dall'altro - diversamente dalle altre misure previste dall'articolo 32 quali il sostegno e monitoraggio o la temporanea e straordinaria gestione - non comporta spese aggiuntive per gli operatori economici, come gli ulteriori costi per eventuali esperti o amministratori di nomina prefettizia. Ne consegue che si tratta di uno strumento a invasività ridotta, che privilegia la celere prosecuzione del contratto.

Per la sua applicazione la misura richiede, tuttavia, che il contratto acquisito illecitamente sia ancora in corso di esecuzione o, quantomeno, che la stazione appaltante debba ancora procedere al pagamento del corrispettivo dovuto, per cui tale requisito di fatto ne riduce significativamente il perimetro di applicazione. Ad oggi, infatti, la misura è stata applicata soltanto una volta nei confronti dei membri di un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) aggiudicatario di un appalto per la gestione e manutenzione, sia ordinaria che straordinaria, degli impianti elettrici di plessi ospedalieri. Come sarà approfondito successivamente, in questa specifica situazione l'Autorità ha ritenuto che tale misura fosse la più idonea alla fattispecie concreta, rispondendo in modo adeguato alle esigenze di tutela della legalità e di minimizzazione dell'impatto sull'attività aziendale.

La valorizzazione del contraddittorio con gli operatori economici

Nell'ambito del procedimento finalizzato all'adozione della proposta del Presidente, ai sensi dell'articolo 32, commi 1 e 8, del decreto-legge n. 90/2014 è stato accentuato il ricorso all'audizione dell'impresa interessata, un istituto già consolidato nell'ambito dei procedimenti di vigilanza dell'Autorità, che consente di valorizzare il contraddittorio, non soltanto per quanto riguarda l'attività di analisi delle condotte illecite, ma anche e soprattutto per quanto concerne le misure di ravvedimento adottate dall'operatore economico e gli impegni di *self cleaning* spontaneamente assunti da quest'ultimo. Si tratta, quindi, di uno strumento procedimentale flessibile che può favorire - in via alternativa e a beneficio dell'operatore economico - l'introduzione di percorsi di vigilanza collaborativa su base volontaria, capaci di produrre risultati preventivi analoghi a quelli delle misure straordinarie.

¹² Decreto-legge 10 settembre 2021, n. 121, 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", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2021, n. 156.

Attraverso questo approccio, che si è rivelato particolarmente efficace, soprattutto nel caso di imprese di grandi dimensioni e per fattispecie connotate da minore gravità delle condotte illecite, si è trovato un punto di equilibrio tra le esigenze di prevenzione delle derive corruttive negli appalti pubblici e la salvaguardia della continuità aziendale, in ossequio a un principio di progressività della misura preventiva, che va tarata sull'effettiva compromissione dell'impresa.

Peraltro, la prassi applicativa ha evidenziato come, spesso, la mera apertura del procedimento amministrativo da parte dell'Autorità abbia esercitato un rilevante effetto di *moral suasion*, inducendo l'operatore economico ad attivarsi fattivamente per attuare concrete misure di dissociazione rispetto alle condotte delittuose. Tale effetto dissuasivo rafforza ulteriormente l'efficacia dell'intervento dell'Autorità, dimostrando l'utilità di un approccio graduale e collaborativo nella gestione dei procedimenti.

10.2.3. Alcuni dati sull'attività svolta nel 2024

Guardando ai dati con riferimento all'attività svolta nel 2024 e nei primi due mesi del 2025, si segnala che sono stati oggetto di verifica un totale di 55 operatori economici, indicati nelle articolate e dettagliate informative fornite dal Nucleo di Collegamento della Guardia di Finanza dell'Autorità. Tali informative recano un utile accertamento in merito ai dati di ogni operatore economico attenzionato ed una sintesi della vicenda penale che astrattamente può giustificare l'attivazione delle misure ex articolo 32 decreto-legge n. 90/2014.

Nel corso del 2024 sono stati avviati n. 15 procedimenti istruttori per l'esercizio del potere di proposta di cui al citato articolo; sono stati conclusi n. 16 procedimenti, di cui n. 12 avviati nel 2024 e n. 4 nel 2023. In particolare, in n. 2 casi, stante l'avvenuto riscontro di effettive e tempestive misure di *self cleaning* poste in essere dall'operatore economico, si è proceduto all'archiviazione con l'impegno, previa richiesta all'operatore di consentire all'Autorità di verificare, dopo la chiusura del procedimento, l'effettiva attuazione delle misure di prevenzione della corruzione; in n. 6 casi è stata formulata al Prefetto competente la proposta di applicazione delle misure straordinarie; in n. 8 casi si è proceduto all'archiviazione per assenza in concreto dei presupposti legittimanti il potere di proposta. In tutti i casi in cui si è rilevata la possibile competenza di altri uffici dell'Autorità si è provveduto ad inoltrare a questi ultimi la documentazione pertinente e a confrontarsi sulla vicenda esaminata.

Si è proceduto, inoltre, ad analizzare la posizione di n. 32 operatori economici per i quali si è provveduto alla definizione in preistruttoria da parte del Presidente o di un dirigente.

L'attività del 2024 ha incluso anche il supporto alle Prefetture, mediante lo svolgimento di un'articolata e complessa attività consultiva sulle questioni meglio illustrate nel seguito, con il rilascio di n. 17 pareri.

10.2.4. Le misure antimafia

Per quanto concerne, invece, le misure straordinarie per la prevenzione dei fenomeni di infiltrazione mafiosa nel mercato dei contratti pubblici disposte di propria iniziativa dal Prefetto, la prassi applicativa ha mostrato come la misura prescelta sia sempre stata quella della straordinaria e temporanea gestione. Tale strumento, infatti, mira a garantire la completa esecuzione sotto un presidio di legalità, dei contratti d'appalto specificatamente individuati dal Prefetto, da parte dell'impresa interdetta – in alternativa alla regola generale che ne imporrebbe l'immediata caducazione – e a neutralizzare il rischio derivante dall'infiltrazione criminale di stampo mafioso nelle imprese. In quest'ottica, l'articolo 92 del Codice antimafia¹³ pone in capo al Prefetto, all'atto dell'adozione di un'interdittiva, l'obbligo di verificare la sussistenza dei requisiti necessari per l'applicazione delle misure straordinarie. Qualora tale verifica dia esito positivo, il Prefetto è tenuto a informare tempestivamente il Presidente di ANAC, adempiendo così a un obbligo di comunicazione volto a garantire la sinergia tra le istituzioni nella tutela della legalità nei pubblici contratti.

Il coacervo delle azioni introdotte dal legislatore allo scopo di arginare l'inquinamento mafioso delle attività economiche, salvaguardandone, allo stesso tempo, la continuità produttiva e gestionale, ha determinato la recessione della misura in esame a favore del controllo giudiziario delle imprese, di cui all'articolo 34-*bis* del Codice antimafia. Tale istituto, infatti, si applica anche agli operatori economici destinatari di interdittiva anti-

¹³ 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".

mafia, al fine di arginarne gli effetti, consentendo loro – ove la verifica giudiziale dei presupposti per accedervi si concluda favorevolmente – di intraprendere un percorso di recupero dell'attività imprenditoriale, sotto la supervisione del tribunale e con le garanzie proprie di una procedura giudiziale, beneficiando dell'effetto sospendivo della interdittiva antimafia. Tale effetto non è limitato a specifici contratti – come avviene nel caso di amministrazione straordinaria ex articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014 – ma si estende a tutta l'attività aziendale, consentendo non solo di completare i contratti in essere, ma anche di partecipare a nuove gare e di risultare aggiudicatari di nuovi contratti.

Tale circostanza ha chiaramente indotto gli operatori economici destinatari di interdittiva antimafia e soggetti alla misura del commissariamento prefettizio ad avanzare richiesta di controllo giudiziario.

Le esperienze applicative del controllo giudiziario, però, hanno scontato l'assenza di un coordinamento normativo con il commissariamento amministrativo di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 e hanno dato evidenza di incertezze applicative e criticità di non poco conto nell'avvicendamento tra i due istituti.

Va considerata, inoltre, l'introduzione dell'istituto della prevenzione collaborativa, disciplinato dall'articolo 94-bis del Codice antimafia, che ha contribuito a ridurre il ricorso alla misura prevista dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2012, in quanto il legislatore ha concepito tale istituto come un'alternativa all'interdittiva antimafia. Esso consente, infatti, di anticipare già alla fase amministrativa i contenuti di *self-cleaning* tipici del controllo giudiziario previsto dall'articolo 34-bis del Codice antimafia e delle misure di sostegno e monitoraggio adottate nell'ambito delle politiche anticorruzione. In particolare, il citato articolo 94-bis, comma 1, lettera a), prevede l'obbligo per l'impresa di adottare misure organizzative idonee a rimuovere e prevenire le cause di agevolazione occasionale nei confronti di soggetti legati alla criminalità organizzata. Tali misure, che possono essere implementate anche ai sensi degli articoli 6, 7 e 24-ter del d.lgs. n. 231/2001¹⁴, risultano spesso coincidenti con le prescrizioni formulate dagli esperti nell'ambito dei procedimenti di sostegno e monitoraggio.

In questo contesto, risulterebbe pertanto fondamentale stabilire un circuito informativo strutturato tra ANAC e le Prefetture, al fine di garantire maggiore coordinamento e condivisione di conoscenze. Tuttavia, l'articolo 94-bis, così come formulato, si limita a prevedere un raccordo tra il Prefetto e l'autorità giudiziaria, senza includere un obbligo di cooperazione diretta con l'Autorità, lasciando quindi scoperto un importante canale di comunicazione tra le istituzioni per il presidio della legalità.

Già nel corso dell'audizione del Presidente di ANAC in Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, svoltasi presso la Camera dei deputati il 19 marzo 2024 (si veda paragrafo 1.2.3 della Relazione), è stato dato atto della necessità di un coordinamento delle disposizioni di cui agli articoli 34-bis e 94-bis del Codice antimafia e dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, nell'ottica di graduare la risposta dello Stato sul variegato fenomeno delle infiltrazioni mafiose, per la bonifica dell'impresa contaminata e al contempo per il soddisfacimento degli interessi pubblici sottesi alla prosecuzione dei contratti pubblici.

10.2.5. La collaborazione con il Ministero dell'Interno e le Prefetture

La necessità di fornire orientamenti interpretativi alle diverse Prefetture, chiamate insieme all'Autorità a dare attuazione alla normativa in esame, consentendo l'applicazione delle misure straordinarie per la prevenzione dei fenomeni di infiltrazioni mafiosa, ha indotto l'Autorità ed il Ministero dell'Interno ad adottare congiuntamente, in uno spirito di leale collaborazione istituzionale, delle Linee guida¹⁵.

Tale collaborazione è rimasta costante nel corso di tutto questo primo decennio di applicazione delle misure straordinarie di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 ed è chiamata oggi a misurarsi sia con il mutato quadro giurisprudenziale e normativo, sia con le problematiche applicative emerse.

¹⁴ Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante "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".

¹⁵ In particolare, si tratta delle: *Prime Linee Guida per l'avvio di un circuito stabile e collaborativo tra ANAC-Prefetture-UTG e Enti Locali per la prevenzione dei fenomeni di corruzione e l'attuazione della trasparenza amministrativa*, del 15 luglio 2024; *Secondo Linee Guida per l'applicazione delle Misure Straordinarie di Gestione, Sostegno e Monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*, del 27 gennaio 2015; *Terze Linee Guida per la determinazione dell'importo dei compensi da liquidare ai Commissari nominati dal Prefetto ai sensi dell'art. 32, commi 1 e 10 del Decreto-legge n. 90/2014, nell'ambito della prevenzione anticorruzione e antimafia*, del 25 gennaio 2016; *Quarte Linee Guida per l'applicazione dell'articolo 32, commi 2-bis e 10 del Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, alle imprese che esercitano attività sanitaria per conto del servizio sanitario nazionale in base agli accordi contrattuali di cui all'articolo 8-quinquies del Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, del 4 agosto 2016*; *Quinte Linee Guida per la gestione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti d'appalto o di concessione sottoposti alla misura di straordinaria gestione ai sensi dell'art. 32 del Decreto-legge 90/2014*, del 16 ottobre 2018.

Le questioni riguardanti la trattenuta degli utili

In riferimento ai mutamenti giurisprudenziali, è possibile menzionare la sentenza della Corte costituzionale n. 101/2023, concernente la sorte degli utili accantonati nei casi di straordinaria e temporanea gestione per finalità antimafia. In tale pronuncia, la Corte ha fornito un'interpretazione esegetica dell'articolo 32, commi 7 e 10, del decreto-legge n. 90/2014 che si discosta da quella cristallizzata nelle Quinte Linee guida, adottate congiuntamente dall'Autorità e dal Ministero dell'Interno a seguito del parere del Consiglio di Stato n. 706 del 18 giugno 2018.

In tale contesto, il Ministero dell'Interno, pur mantenendo ferme le risultanze già emerse dal confronto con ANAC, ha emanato una specifica circolare, condivisa con la stessa Autorità, per invitare le Prefetture a provvedere, con la doverosa tempestività, alla retrocessione degli utili in conformità a quanto statuito dalla Corte costituzionale.

Nel merito, la Corte ha affermato che la "regola" per rideterminare il *quantum* dovuto in relazione alla prestazione eseguita in regime di legalità controllata, *"ove divenga definitiva l'interdittiva su cui è fondata"*, si deve individuare nell'articolo 94, commi 2 e 3, del Codice antimafia, atto a regolare proprio le conseguenze della sopravvenienza dell'interdittiva sui contratti pubblici in corso. In base a tale criterio, l'operatore economico raggiunto da provvedimento ostativo ha diritto a ricevere, sia in caso di risoluzione contrattuale che di prosecuzione del rapporto, non il corrispettivo previsto dal contratto, ma il pagamento del valore delle opere già eseguite, unitamente al rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione delle ulteriori prestazioni, nei limiti delle utilità conseguite.

L'Autorità ha ritenuto opportuno confrontarsi con il Ministero dell'Interno in merito alla misura dell'accantonamento degli utili di cui all'articolo 32, comma 1, lettera b-*bis*, del decreto-legge n. 90/2014, sopra richiamata. Come già evidenziato, tale misura deriva da una recente modifica legislativa che ha ampliato il novero degli strumenti straordinari applicabili al ricorrere delle condizioni previste dai commi 1 e 8 dell'articolo 32, ma che non ha fornito indicazioni operative circa le modalità della sua attuazione. L'assenza di una disciplina esaustiva in merito ha richiesto un approccio esegetico improntato ai principi di ragionevolezza e coerenza con l'ordinamento giuridico e con l'intero impianto delle misure straordinarie.

La posizione dell'Autorità è stata definita a seguito di un quesito sottoposto dal Responsabile unico del procedimento (RUP) di una stazione appaltante. Quest'ultimo, dovendo applicare la misura dell'accantonamento degli utili in via autonoma, ha chiesto chiarimenti sulla corretta modalità di calcolo e contabilizzazione della decurtazione del 10%, domandandosi se questa dovesse incidere direttamente sul certificato di pagamento (così da emettere fattura al netto dell'utile accantonato) oppure se fosse necessario procedere con la fatturazione per l'intero importo contabilizzato, salvo poi decurtare, in sede di liquidazione, il 10% del corrispettivo da accantonare, ai sensi del comma 7, dell'articolo 32, del decreto-legge n. 90/2014.

D'intesa con il Ministero dell'Interno, l'Autorità ha analizzato la questione considerando, da un lato, che la novella legislativa non introduce deroghe alle disposizioni del Codice dei contratti pubblici in materia di contabilità e, in particolare, di emissione del certificato di pagamento, dall'altro, che il testo normativo precisa espressamente come i pagamenti da corrispondere all'operatore economico debbano avvenire al netto degli utili. Alla luce di tali considerazioni, l'Autorità ha ritenuto maggiormente conforme al dettato normativo che il RUP richiedesse la fatturazione per l'importo totale contabilizzato e, successivamente, provvedesse alla liquidazione della fattura decurtando il 10% del corrispettivo da accantonare, in conformità a quanto disposto dal comma 7, dell'articolo 32, del decreto-legge n. 90/2014.

Gli orientamenti applicativi in materia di anticorruzione

Nel corso dell'anno 2024, in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale, l'Autorità ha fornito, su richiesta di alcune Prefetture, il proprio parere in merito ad alcune questioni interpretative sorte con riferimento alla corretta applicazione dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, sia sotto il profilo della prevenzione della corruzione, sia sotto il profilo della prevenzione dei fenomeni di infiltrazione mafiosa.

Con riferimento alla prevenzione della corruzione, le questioni sottoposte all'attenzione dell'Autorità hanno riguardato temi eterogenei. Oltre alle modalità di applicazione della misura dell'accantonamento degli utili adottata in via autonoma, già esaminata, le problematiche affrontate hanno incluso: la perimetrazione dei poteri degli amministratori straordinari; i limiti per la nomina di coadiutori; la determinazione del corrispetti-

vo spettante agli amministratori straordinari; l'impatto delle assoluzioni delle persone fisiche imputate per i reati richiamati dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 sulle misure straordinarie già adottate; l'individuazione del Prefetto competente ad assumere provvedimenti in presenza di appalti riconducibili a stazioni appaltanti ubicate in più Province.

Gli indirizzi sugli amministratori straordinari e sui coadiutori

L'esperienza maturata nei primi dieci anni di applicazione dell'istituto della straordinaria e temporanea gestione ha evidenziato come, nella maggior parte dei casi, il commissariamento coinvolga l'intera attività dell'operatore economico destinatario della misura. Spesso, inoltre, i contratti oggetto di gestione straordinaria si estendono su più territori, comportando un'articolazione operativa su vasta scala. In considerazione di tale complessità, il Ministero dell'Interno ha ritenuto opportuno fornire indicazioni specifiche in merito all'individuazione degli amministratori di nomina prefettizia, condividendo con l'Autorità il testo di una circolare rivolta ai Prefetti. Nella circolare si sottolinea che le condizioni sopra richiamate richiedono inevitabilmente un elevato impegno da parte degli amministratori, unitamente all'assunzione di più ampie responsabilità nell'esercizio dei loro poteri. Di conseguenza, si è raccomandato ai Prefetti di informare preventivamente il Gabinetto del Ministero in tutte le situazioni caratterizzate da un'elevata complessità e un'estesa portata commissariale. Tale comunicazione, utile anche per le successive interlocuzioni con ANAC, mira a garantire un adeguato supporto valutativo nella scelta dei soggetti da incaricare.

Con riferimento alle competenze attribuite agli amministratori straordinari, l'Autorità ha poi precisato che, nell'ambito della misura di straordinaria e temporanea gestione dell'impresa di cui all'articolo 32, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 90/2014, anche laddove l'esecuzione del contratto commissariato coincida *in toto* con l'oggetto sociale dell'impresa su cui grava la misura, gli organi sociali restano in carica per tutte le funzioni che non ineriscono all'esecuzione dell'appalto commissariato, ivi compresa la nomina del consiglio di amministrazione da parte dell'assemblea dei soci.

Con riferimento alla nomina di coadiutori, l'Autorità ha ribadito che tale possibilità ha carattere eventuale ed eccezionale. La normativa, infatti, prevede già la possibilità di nominare fino a tre Commissari, opzione che di norma risulta sufficiente ad assorbire compiutamente le competenze professionali necessarie per assicurare il completamento dell'esecuzione contrattuale. Tuttavia, il ricorso ai coadiutori può essere ammesso qualora emergano circostanze oggettive che rendano indispensabile il loro coinvolgimento. Tali circostanze possono includere, ad esempio, la necessità di disporre di competenze altamente specializzate o altre esigenze documentate, non superabili in altro modo, che richiedano il supporto di collaboratori di comprovata professionalità in relazione alla specificità del contratto commissariato.

In un'altra pronuncia, l'Autorità ha chiarito che, qualora il contratto sottoposto a straordinaria e temporanea gestione rientri nella categoria degli appalti di servizio pubblico, la determinazione dei compensi spettanti ai Commissari deve avvenire sulla base del valore residuo del contratto. Tale modalità di calcolo trova fondamento nel criterio enunciato al paragrafo 3 delle Terze Linee guida adottate congiuntamente da ANAC e dal Ministero dell'Interno.

Infine, l'Autorità ha ritenuto che l'intervenuta assoluzione delle persone fisiche coinvolte nel procedimento penale che ha dato luogo al procedimento amministrativo di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 comporti il venir meno delle condizioni necessarie per il legittimo ricorso alle misure straordinarie previste dalla medesima norma.

Individuazione del Prefetto competente in caso di pluralità di stazioni appaltanti

L'Autorità ha evidenziato che l'attribuzione della competenza territoriale al Prefetto del luogo in cui ha sede la stazione appaltante trova non poche difficoltà applicative e rischia di compromettere l'efficacia della misura del sostegno e del monitoraggio nel caso di pluralità di contratti inquinati stipulati con stazioni appaltanti aventi sede in Province diverse, in considerazione dell'elevato numero di prefetture coinvolte. In simili casi, al fine di non pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa in esame, è sembrato opportuno individuare in via interpretativa la competenza del Prefetto sulla base di un criterio complementare e alternativo, in linea con il dettato normativo e in coerenza con l'intero sistema delineato dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, nonché con i principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

A tal fine, limitatamente all'ipotesi in cui siano coinvolti nel giudizio penale una pluralità di appalti, affidati da stazioni appaltanti dislocate in Province diverse, la circolare del Ministero dell'Interno dell'8 febbraio 2017 ha

individuato quale criterio integrativo dell'individuazione della competenza quello della sede legale dell'operatore economico, condividendo in tal modo l'indirizzo interpretativo prospettato sul punto dall'Autorità. La misura del sostegno e monitoraggio incide, infatti, sull'assetto organizzativo e gestionale dell'impresa e l'attività degli esperti si sviluppa, in concreto, non presso i luoghi di esecuzione degli appalti ma presso la sede legale, dove opera la struttura di direzione e di amministrazione dell'azienda.

10.2.6. Gli orientamenti in materia di commissariamenti antimafia

Sotto il profilo dell'antimafia, le questioni analizzate si sono concentrate sui presupposti e sulle competenze necessarie per adottare le misure di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, nonché sulla corretta applicazione della clausola risolutiva presente nei Protocolli di legalità.

I presupposti

In merito ai presupposti, l'Autorità ha ribadito che la valutazione relativa alla sussistenza delle condizioni per applicare le misure straordinarie disciplinate dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, rientra esclusivamente nella competenza del Prefetto, una volta adottata l'informazione antimafia interdittiva. Tale prerogativa è funzionale a garantire che l'accertamento dei requisiti sia condotto secondo criteri di omogeneità e uniformità sul territorio.

Quanto alla concreta definizione degli interessi pubblici di rilievo cui fa riferimento l'articolo 32, comma 10, l'Autorità ha richiamato le Seconde Linee guida, elaborate congiuntamente da ANAC e dal Ministero dell'Interno, che offrono criteri interpretativi per qualificare tali interessi. In tale contesto, l'Autorità ha raccomandato alla Prefettura, qualora al termine della propria istruttoria ritenga opportuno adottare la misura della gestione straordinaria e temporanea, di specificare in maniera dettagliata, per ciascun contratto incluso nell'ambito di applicazione della misura, le circostanze concrete che, in base alla normativa, giustificano tale intervento.

Non è dunque sufficiente fare riferimento in modo generico alla tutela dell'occupazione o all'integrità dei bilanci pubblici, ma è necessario fornire una motivazione precisa e in linea con le indicazioni contenute nelle Linee guida, in particolare alle pagine 2 e 3. Questo approccio garantisce che la misura straordinaria sia applicata in modo ponderato e proporzionato rispetto agli interessi pubblici effettivamente da tutelare.

La competenza in caso di cambio di sede dell'operatore economico interdetto

Con riferimento alla competenza, è stato chiarito il regime applicabile in caso di trasferimento della sede legale dell'operatore economico interdetto, sia durante il procedimento di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, sia successivamente all'adozione della misura della straordinaria e temporanea gestione.

La questione si presenta particolarmente delicata, poiché richiede un coordinamento tra le disposizioni dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 e quelle del Codice antimafia. L'Autorità ha preliminarmente sottolineato che l'adozione di un'informazione antimafia interdittiva costituisce un presupposto imprescindibile per disporre l'attivazione della misura della straordinaria e temporanea gestione ai sensi dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014. Inoltre, la competenza per l'applicazione delle misure straordinarie e dei relativi atti consequenziali è attribuita dal legislatore al Prefetto che ha emanato il provvedimento antimafia interdittivo.

In merito al trasferimento di sede legale durante il procedimento, l'Autorità ha poi richiamato la giurisprudenza amministrativa, la quale stabilisce che, ai sensi dell'articolo 90, comma 2, del d.lgs. n. 159/2011, il Prefetto competente all'adozione dell'informazione antimafia è individuato sulla base della sede legale della società al momento dell'adozione del provvedimento interdittivo, e non alla data di avvio del relativo procedimento. Conseguentemente, qualora si verifichi una variazione della sede legale dell'operatore economico nel corso del procedimento per il rilascio della documentazione antimafia, il Prefetto che ha avviato l'istruttoria e raccolto gli elementi a supporto dell'eventuale provvedimento interdittivo, una volta venuto meno il criterio territoriale di competenza per effetto del trasferimento, è tenuto a trasferire senza indugio gli atti al Prefetto competente per la nuova sede legale.

Partendo da queste premesse, l'Autorità ha concluso che, qualora la variazione della sede legale intervenga successivamente all'adozione sia dell'interdittiva antimafia, sia del decreto che dispone la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa, tale evento non può in alcun modo incidere sulla validità e sull'efficacia dei provvedimenti già adottati dal Prefetto competente al momento della loro emissione. Diversamente opi-

nando, infatti, si creerebbe un *vulnus* all'intero sistema di prevenzione dei fenomeni di infiltrazione mafiosa, consentendo agli operatori economici di paralizzare l'efficacia dei provvedimenti interdittivi già assunti con il mero trasferimento della sede legale.

I patti di legalità e l'operatività della clausola risolutiva espressa

Particolarmente interessanti per i rilevanti riflessi sull'esecuzione del contratto sono i pareri resi in materia di efficacia della clausola risolutiva espressa contenuta nei Protocolli di legalità.

Con un parere del maggio 2024, l'Autorità ha innanzitutto chiarito la natura giuridica di questi ultimi, configurandoli come strumenti negoziali che integrano il contratto originario tra amministrazione e operatore economico e che hanno la finalità di prevedere una serie di misure volte al contrasto di attività illecite e di assicurare il pieno rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (ex articolo 97 della Costituzione) e dei principi di concorrenza e trasparenza che presidiano la disciplina dei contratti pubblici.

Successivamente, l'Autorità ha precisato che le clausole contenute nel patto d'integrità soggiacciono alle stesse regole dettate dall'articolo 1362 e seguenti del Codice civile per l'interpretazione dei contratti, applicando il criterio di buona fede (articolo 1366 c.c.). Pertanto, la perimetrazione dei loro effetti è circoscritta a solo ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ossequio al principio costituzionale di buon andamento, che impone alla pubblica amministrazione di operare in modo chiaro e lineare, così da fornire ai cittadini regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando possono derivarne conseguenze negative¹⁶.

La compatibilità dei Protocolli di legalità con il diritto dell'Unione europea è stata da tempo riconosciuta dalla Corte di giustizia dell'Unione stessa, purché gli impegni assunti dagli operatori economici non eccedano quanto indispensabile per il conseguimento degli obiettivi perseguiti, in ossequio al principio di proporzionalità. Tale principio, che si affianca ai principi di parità di trattamento, non discriminazione e trasparenza, è stato ribadito dalla Corte nella sentenza del 22 ottobre 2015 (causa C-425/14).

Ricostruita in tal modo la natura giuridica dei Protocolli di legalità, il parere di ANAC si è soffermato sui rapporti tra le clausole contenute nel patto d'integrità e le misure previste dall'articolo 32 del decreto-legge 90/2014. Tale parte della pronuncia è senza dubbio la più interessante per la peculiarità della questione affrontata. Difatti l'Autorità ha chiarito che, ai fini del legittimo esercizio del potere di cui al citato articolo 32, è necessario che la condotta oggetto di accertamento in sede penale sia riferibile, anche in via presuntiva, all'operatore economico nei cui confronti si vorrebbero adottare le misure straordinarie in parola, risultato aggiudicatario proprio di quella commessa pubblica incisa da eventi criminali o comunque da situazioni anomale. Ciò in quanto le misure previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 non si rivolgono alla persona fisica imputata o condannata nel procedimento penale, bensì all'operatore economico/persona giuridica, aggiudicatario di contratti pubblici, coinvolto nella vicenda penale, nella sua specifica configurazione imprenditoriale, passibile anche di responsabilità per illecito amministrativo dipendente da reato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001, al fine di costituire presidi di legalità e di garanzia per la corretta esecuzione dei contratti pubblici. Qualora i requisiti richiesti dalla normativa siano pienamente soddisfatti nella fattispecie concreta, l'adozione di una o più delle misure straordinarie di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 consente alla stazione appaltante di continuare il rapporto negoziale con l'aggiudicatario. Viceversa, in assenza dei requisiti per la legittima adozione delle misure di cui al citato articolo 32, è stato ritenuto, conformemente ai principi sanciti dalla Corte di giustizia, che la clausola in questione non abbia una efficacia risolutiva automatica, ma condizioni la potestà risolutoria della stazione appaltante al rispetto, nel caso concreto, dei principi che regolano l'azione amministrativa e il relativo procedimento, quali, in particolare, il principio di buon andamento, di ragionevolezza, di proporzionalità e buona fede.

L'Autorità, inoltre, ha avuto modo di precisare che in generale la potestà risolutoria prevista da un patto d'integrità rimane, comunque, circoscritta al contratto a cui la clausola stessa è apposta, sempre che i fatti illeciti che vengano in rilievo si riferiscano a quella determinata commessa pubblica. Per gli altri eventuali rapporti negoziali in essere con l'operatore economico coinvolto nel giudizio penale, stante il principio di continuità dei requisiti, le stazioni appaltanti sono chiamate ad accertare in capo a tale soggetto giuridico la permanenza dei requisiti generali ai sensi degli articoli 94 e seguenti del d.lgs. n. 36/2023 e, in particolare, dell'articolo 98, comma 3, lettera g), concernente la contestazione di taluno dei reati di cui al comma 1 del medesimo articolo 94.

¹⁶ A sostegno di tale impostazione, l'Autorità ha anche richiamato la pronuncia del Tar Piemonte, Sez. II, n. 322 del 2 aprile 2024.

11 LA VIGILANZA COLLABORATIVA

11.1. LE INNOVAZIONI NEI PROTOCOLLI DI VIGILANZA COLLABORATIVA

Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato a garantire il proprio supporto alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti attraverso l'attività di vigilanza collaborativa, sia esercitando le prerogative confermate e ampliate dal nuovo Codice (d.lgs. n. 36/2023¹), sia dando attuazione all'ultimo *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023 ed entrato in vigore il successivo 1° luglio².

L'istituto della vigilanza collaborativa, nato dall'esperienza maturata sugli affidamenti del grande evento Expo 2015 e ormai consolidatosi, come anche accennato nel paragrafo 10.1, consente di richiedere all'Autorità una verifica preventiva nella fase di predisposizione degli atti di gara, per garantirne la conformità alle normative di settore, oltre che prevedere clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale o situazioni di conflitto di interesse. L'affiancamento di ANAC include sia il monitoraggio sullo svolgimento e la gestione dell'intera procedura di gara, sia quello sulla fase di esecuzione delle prestazioni.

Al riguardo, deve rammentarsi che – come riferito nella precedente Relazione annuale – già dal 2022 l'Autorità aveva rimodulato le disposizioni regolamentari che disciplinavano le modalità di svolgimento della vigilanza collaborativa, adottando la delibera ANAC n. 160/2022, a seguito della quale era stato pubblicato un nuovo Regolamento³. Quest'ultimo ha anticipato la successiva revisione dell'istituto, operata dal d.lgs. n. 36/2023, che ha confermato la possibilità di estendere la vigilanza collaborativa agli atti concernenti l'esecuzione del contratto aggiudicato all'esito della procedura di gara.

Nel 2024, quindi, è pervenuta la prima richiesta di stipula di un Protocollo di vigilanza collaborativa avente quale *focus* esclusivo la fase di esecuzione contrattuale. L'istanza è stata formulata dal Commissario straordinario per l'espletamento delle attività funzionali alla realizzazione delle opere infrastrutturali di derivazione dell'invaso di Campolattaro (BN), nominato ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019⁴.

Il Commissario si era già avvalso della vigilanza collaborativa dell'Autorità in relazione alla procedura aperta suddivisa in tre lotti per l'aggiudicazione dei servizi di progettazione e dei lavori, per un importo complessivo di circa 530 milioni di euro. Considerato il rilievo strategico ed economico dell'intervento, ANAC ha offerto supporto fino alla conclusione della gara, avvenuta con l'approvazione delle proposte di aggiudicazione a fine settembre 2023. Ritenute positive ed efficaci le interlocuzioni avute con l'Autorità, è stata quindi chiesta la prosecuzione della collaborazione con modalità definite sulla base delle specificità del caso.

A tal fine, è stato sottoscritto un Protocollo di azione dai contenuti innovativi, che prevede la collaborazione con la Guardia di Finanza e la verifica preventiva su determinati atti riguardanti l'esecuzione (atti aggiuntivi relativi a varianti e ad altre modifiche contrattuali, sospensioni contrattuali, proposte di risoluzione contrattuale o di recesso, proroghe e rinnovi, accordi bonari e atti transattivi), con particolare attenzione al subappalto e alle verifiche sui conflitti di interesse. Infine, è stata anche prevista una clausola generale di chiusura che consente alle parti di definire ulteriori forme di collaborazione finalizzate al monitoraggio dell'esecuzione dei lavori e alle verifiche sugli operatori economici aggiudicatari, anche mediante la programmazione di accessi in cantiere.

¹ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

² *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023.

³ *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici*, approvato con delibera ANAC n. 160 del 30 marzo 2022.

⁴ 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. Sbocca-cantieri), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

Un'ulteriore novità ha riguardato la clausola risolutiva espressa contenuta nei Protocolli. Si tratta della previsione che impegna la stazione appaltante ad inserire nella documentazione di gara e/o contrattuale, apposite previsioni sottoposte ad espressa accettazione, dirette ad elevare il livello di legalità della procedura, consentendo l'automatica risoluzione del contratto se l'aggiudicatario risulta destinatario di misure cautelari o provvedimenti di rinvio a giudizio per reati corruttivi.

Anche tenuto conto delle novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti in tema di cause di esclusione, l'Autorità ha apportato alcune modifiche alla predetta clausola, al fine di individuare con maggiore chiarezza l'ambito dei presupposti di carattere soggettivo necessari per l'operatività della stessa. Al contempo, è stata esclusa l'automatica risoluzione del contratto in presenza di indagini penali sull'appaltatore.

La nuova formulazione consente, infatti, all'amministrazione di verificare la persistenza del requisito di moralità e affidabilità professionale ai sensi degli articoli 95, comma 1, lettera e), e 96, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023 in capo all'operatore economico interessato dal provvedimento dell'autorità giudiziaria. In tal caso, se è stata disposta motivatamente l'aggiudicazione oppure la prosecuzione del rapporto contrattuale, la stazione appaltante deve provvedere ad una trattenuta provvisoria dell'utile d'impresa derivante dall'esecuzione del contratto, quantificato presuntivamente nel 10% del relativo corrispettivo, fino all'esito del giudizio penale di primo grado. In base alla nuova clausola, poi, la stazione appaltante è chiamata ad effettuare una revisione del proprio Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza o della corrispondente parte del Piano Integrato di Attività e Organizzazione, se il procedimento penale coinvolge anche propri rappresentanti e/o dipendenti, comunicando tempestivamente ad ANAC, per il tramite del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, le iniziative intraprese e le conseguenti misure organizzative adottate quale ulteriore presidio di prevenzione del rischio corruttivo.

Pertanto, i Protocolli sottoscritti sulla base di istanze pervenute dopo il 7 febbraio 2024, data di approvazione della nuova versione, recano tutti la clausola nella formulazione appena descritta.

Al momento, non vi sono ancora evidenze in merito all'effettiva applicazione della stessa o ad eventuali questioni applicative emerse, stante il numero contenuto delle gare portate a conclusione nell'ambito dei Protocolli di vigilanza collaborativa recanti la nuova clausola.

11.2. IL MONITORAGGIO E IL SUPPORTO ALLE GRANDI OPERE

Nel 2024, l'Autorità ha sottoscritto un totale di n. 17 nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa con diverse tipologie di stazioni appaltanti.

La tabella n. 11.1 contiene l'elenco dei nuovi Protocolli, con l'indicazione delle amministrazioni interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

Tabella 11.1 | Protocolli sottoscritti nel 2024 e tipologie di affidamenti sottoposti a vigilanza

Protocolli sottoscritti anno 2024	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Comune di Caivano	17.1.2024	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa 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 Sport e Salute S.p.A.	1.2.2024	2	Appalti di servizi di progettazione e lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Sport e Salute S.p.A.	2.2.2024	3	Appalti di lavori
Protocollo di vigilanza collaborativa con l'Azienda Ospedaliera Università Marche e la Stazione Unica Appaltante delle Marche (SUAM)	28.3.2024	1	Appalto misto di lavori e servizi

Protocolli sottoscritti anno 2024	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento
Protocollo di vigilanza collaborativa con il Ministero della Salute	9.4.2024	4	3 Appalti di servizi 1 Appalto dall'oggetto non precisato
Protocollo di vigilanza collaborativa per la fase dell'esecuzione contrattuale con il Commissario per l'intervento Invaso Campolattaro	18.4.2024	3	Accordi quadro aventi ad oggetto progettazione e lavori
Protocollo di vigilanza collaborativa con la Provincia Autonoma di Bolzano	22.4.2024	1	Concessione del servizio di trasporto pubblico ferroviario
Protocollo di vigilanza collaborativa con Società Regionale per la Sanità S.p.A. (So.Re.Sa. S.p.A.) - integrato con successivo atto del 7.11.2024	3.7.2024	2	Appalti di servizi
Protocollo di vigilanza collaborativa con Stato Maggiore della Difesa	25.7.2024	6	Appalti di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con l'Agenzia Nazionale per i Servizi Sanitari Regionali	13.8.2024	1	Appalto di servizi
Protocollo di vigilanza collaborativa con Centrale unica di committenza dei Comuni di Torre del Greco e Trecase - Comune di Torre del Greco	4.9.2024	1	Appalto di servizi
Protocollo di vigilanza collaborativa con il Consiglio Nazionale delle Ricerche	24.9.2024	1	Accordo quadro per fornitura
Protocollo di vigilanza collaborativa con Acea S.p.A., Acea ATO2 S.p.A.	1.10.2024	1	Appalto integrato
Protocollo di vigilanza collaborativa con il Comune di Crispano e la Centrale unica di committenza Agenzia Area Nolana	17.10.2024	1	Concessione di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'organizzazione della giustizia, del personale e dei servizi e Consip S.p.A.	5.12.2024	1	Appalto di servizi
Protocollo quadro di intesa per la vigilanza collaborativa sugli interventi da avviare nell'ambito dei programmi di investimento in sanità con il Ministero della Salute	24.12.2024	Indefinito	Procedure di aggiudicazione bandite dai soggetti attuatori beneficiari di finanziamenti
Protocollo di vigilanza collaborativa con la <i>task force</i> per la Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina 2025 e Invitalia S.p.A.	24.12.2024	1	Appalto di servizi

Fonte ANAC

Al precedente elenco, occorre aggiungere l'attività correlata agli atti di adesione al Protocollo quadro che nel 2022 era stato sottoscritto con il 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 49 Commissari straordinari dotati di ampi poteri in deroga, ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019.

Come già illustrato nella Relazione relativa all'anno 2023, l'Accordo ha la caratteristica di essere aperto alla successiva adesione dei Commissari che intendono rivolgersi ad ANAC per avere un supporto nelle attività necessarie alla realizzazione degli interventi affidati loro.

Nel 2024, non si è registrata l'adesione di ulteriori Commissari di Governo, rispetto ai n. 9 che si erano già rivolti ad ANAC. Tuttavia:

- il Commissario nominato per la realizzazione del nuovo Parco della Giustizia di Bari ha sottoposto all'Autorità una seconda gara concernente l'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione dei lavori;
- Il Commissario straordinario per la realizzazione del sistema tranviario e della Metro C di Roma ha richiesto la collaborazione di ANAC per la terza gara relativa all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, sulla base del progetto definitivo del collegamento tramviario tra piazzale del Verano e piazzale stazione Tiburtina;
- il Commissario di Governo per la realizzazione delle opere infrastrutturali di derivazione dell'invaso di Campolattaro (BN) ha chiesto la vigilanza collaborativa per la terza gara relativa al servizio di verifica della progettazione esecutiva delle opere, oltre a sottoscrivere – come già riferito – un diverso e specifico Protocollo per l'esecuzione dei contratti relativi alla progettazione e ai lavori.

Pertanto, complessivamente, nel 2024, ANAC ha seguito lo svolgimento di ben n. 34 procedure di aggiudicazione di cui n. 13 avviate nell'anno e altre n. 21 bandite nel precedente, per le quali è proseguito il supporto alle stazioni appaltanti, in alcuni casi ai fini del completamento della gara, in altri per il supporto su questioni emerse in fase di esecuzione contrattuale.

In totale, i pareri e le osservazioni rilasciati nel 2024 sono stati n. 112, come riportato nelle relazioni semestrali sull'attività di vigilanza collaborativa, predisposte e pubblicate sul sito *web* istituzionale dell'Autorità ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento di vigilanza collaborativa. Il tempo medio di rilascio dei riscontri – calcolato sulla base dei giorni lavorativi trascorsi dall'acquisizione della richiesta della stazione appaltante al Protocollo generale dell'Autorità fino all'invio del parere sottoscritto dal Presidente di ANAC – nell'anno considerato è stato di 6,5 giorni.

11.2.1. Prevenzione e vigilanza: le collaborazioni di ANAC tra ricostruzione, infrastrutture e sanità

La conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina 2025

ANAC ha firmato un rilevante Protocollo con il Ministro plenipotenziario, capo della *task force* per la Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina 2025 presso la Direzione Generale per la promozione del sistema Paese del Ministero degli Esteri e della Cooperazione Internazionale. La collaborazione riguarda la procedura di affidamento – gestita da Invitalia S.p.A. in qualità di centrale di committenza delegata – per l'acquisizione dei servizi di organizzazione, allestimento degli spazi e gestione dell'evento, nonché le procedure di registrazione, accreditamento e controllo accessi connessi allo svolgimento della Conferenza sulla ricostruzione dell'Ucraina, calendarizzata per le giornate del 10 e 11 luglio 2025.

Il trasporto pubblico ferroviario nella Provincia Autonoma di Bolzano

Tra le principali gare esaminate nel 2024, si segnala quella oggetto del Protocollo sottoscritto con la Provincia Autonoma di Bolzano in relazione alla concessione del servizio di trasporto pubblico ferroviario nel territorio dell'Alto Adige, per la durata di dieci anni, eventualmente prorogabile per un periodo pari ad ulteriori cinque anni ed un importo superiore ad 1 miliardo di euro. Sebbene tale procedura fosse esclusa dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti ai sensi dell'articolo 149, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 (in quanto soggetta al Regolamento CE n. 1370 del 23 ottobre 2007)⁵, la Provincia ha scelto di auto vincolarsi alle disposizioni codicistiche di riferimento, nell'osservanza dei principi generali di equità, proporzionalità, trasparenza e non discriminazione.

L'Autorità ha, pertanto, valutato di particolare interesse l'intervento, tenuto conto dell'importo dello stesso, della rilevanza strategica dell'infrastruttura da realizzare e delle conseguenti possibili ed eventuali situazioni di rischio corruttivo presenti nel settore di riferimento; gli atti indittivi della procedura sono stati pubblicati dall'ente concedente nel mese di agosto e le attività di vigilanza collaborativa sono a tutt'oggi in corso.

⁵ Ai sensi dell'articolo 149, comma 4, d.lgs. n. 36/2023: "Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del Codice le concessioni di servizi di trasporto aereo sulla base di una licenza di gestione a norma del regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008 e le concessioni di servizi di trasporto pubblico di passeggeri ai sensi del regolamento (CE) n. 1370/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007".

I XX Giochi del Mediterraneo

ANAC ha poi sottoscritto con la Presidenza del Consiglio dei ministri un Protocollo di vigilanza collaborativa per coadiuvare il Commissario straordinario e Sport e Salute S.p.A. per la realizzazione degli interventi necessari allo svolgimento dei XX Giochi del Mediterraneo di Taranto 2026.

La vigilanza dell'Autorità si è concentrata su due procedure di affidamento: una concernente i lavori di demolizione dello stadio "Iacovone" del Comune di Taranto e l'altra relativa all'appalto integrato per la progettazione e realizzazione della ristrutturazione dello stadio e del Centro Polivalente Amatori Ricciardi. Entrambe le procedure sono prossime alla conclusione con i provvedimenti di aggiudicazione già adottati. Per queste gare, il Commissario si è avvalso delle prerogative allo stesso riconosciute dalla legge, per provvedere anche in deroga ad alcune disposizioni di settore.

I Progetti di partenariato pubblico-privato del Ministero della Salute

Tra in nuovi Protocolli sottoscritti, poi, spicca quello richiesto dal Ministero della Salute, riguardante diverse procedure di affidamento, anche in partenariato pubblico-privato, per i progetti finanziati nell'ambito dei programmi di investimento in sanità di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988⁶. La peculiarità di questo accordo risiede nella gestione effettuata dalla competente Direzione generale del Ministero che, diversamente da quanto avviene di consueto, selezionerà in un momento successivo le procedure oggetto di vigilanza preventiva, sulla base della propria valutazione in ordine alla complessità delle stesse.

Servizio idrico integrato - Acea AT02

La vigilanza collaborativa è stata inoltre richiesta da Acea AT02 S.p.A. – società che gestisce il servizio idrico integrato nell'ambito territoriale del Lazio centrale – per la progettazione e realizzazione della messa in sicurezza e ammodernamento del sistema idrico del Peschiera, considerato opera strategica di interesse nazionale ai sensi del decreto-legge n. 77/2021⁷, nonché prevista nell'Allegato Infrastrutture 2022 al documento di Economia e Finanza.

L'opera, gestita da Acea S.p.A. quale centrale di committenza del Gruppo Acea, rientra nell'ambito dei c.d. settori speciali di cui all'articolo 148 del citato d.lgs. n. 36/2023, con riferimento agli appalti di lavori, servizi e forniture connessi ed inerenti alla gestione del servizio idrico integrato.

In proposito, sebbene la società sia già dotata di propri strumenti di contrasto alla corruzione, avendo già sottoscritto un Protocollo con il Ministero dell'Interno per rafforzare la cooperazione in materia di sicurezza pubblica e legalità, ha rappresentato la volontà di avvalersi dell'attività di vigilanza collaborativa. ANAC ha valutato di particolare interesse l'intervento, tenuto conto dell'importo dello stesso, della rilevanza strategica dell'infrastruttura da realizzare, nonché delle conseguenti possibili ed eventuali situazioni di rischio corruttivo.

Il supporto agli interventi emergenziali

Infine, nel 2024, è proseguito l'impegno di ANAC anche sul fronte degli interventi in contesti emergenziali, conseguenti a calamità naturali, sia in esecuzione del Protocollo sottoscritto con il Commissario all'emergenza e ricostruzione di Ischia, che di quello sottoscritto con il Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, entrambi svolti in collaborazione con l'Autorità. Nello specifico, per quest'ultimo l'Autorità ha fornito supporto tecnico, giuridico e metodologico in materia di appalti pubblici, ai fini dell'elaborazione di numerose ordinanze ai sensi dell'articolo 20-ter, comma 8, della legge n. 100/2023⁸ della struttura commissariale (come esposto anche nel capitolo 10, paragrafi 10.1.2 e 10.1.3 della Relazione).

La stipula di nuovi Protocolli di vigilanza collaborativa è proseguita anche nei primi mesi del 2025, nel corso dei quali ne sono stati sottoscritti altri 2, mentre i pareri e le osservazioni già rilasciati, anche con riferimento ad altri precedenti Protocolli, sono stati n. 8.

⁶ Legge 11 marzo 1988, n. 67, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1988)".

⁷ 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.

⁸ Legge 31 luglio 2023, n. 100, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° giugno 2023, n. 61, recante interventi urgenti per fronteggiare l'emergenza provocata dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023".

La tabella 11.2 contiene l'indicazione delle stazioni appaltanti interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

Tabella 11.2 | Protocolli sottoscritti nel 2025 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza

Protocolli sottoscritti anno 2025	Data sottoscrizione	Numero procedure	Tipologia di affidamento
Protocollo di intesa per la vigilanza collaborativa con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	8.1.2025	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Commissario straordinario per la valorizzazione energetica e la gestione del ciclo dei rifiuti nella Regione Sicilia e Invitalia S.p.A.	in corso di sottoscrizione	2	Appalti di servizi di progettazione

Fonte ANAC

12 LA VIGILANZA SPECIALE, LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI, SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

12.1. IL PIANO ANNUALE DELLE ISPEZIONI

Le attività di verifica ispettiva, svolte nel corso dell'anno 2024, sono state preliminarmente individuate da un apposito *Piano annuale delle Ispezioni* e attuate in stretta osservanza delle direttive stabilite dal Consiglio dell'Autorità.

L'obiettivo primario perseguito attraverso le ispezioni è quello di acquisire informazioni e dati concreti, utili non solo a tracciare un quadro accurato dello stato di attuazione degli affidamenti in esame, ma anche ad individuare potenziali aree di miglioramento nella gestione della spesa pubblica.

In particolare, è stato programmato lo svolgimento di n. 20 visite ispettive (le cui attività istruttorie sono attualmente in corso), distribuite sull'intero territorio nazionale. La scelta delle aree di intervento ha tenuto conto, in via prioritaria, delle criticità riscontrate nell'ordinaria attività di vigilanza e si è focalizzata in maniera prevalente nell'ambito dei contratti pubblici, compresi i progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché dell'anticorruzione e della trasparenza.

Con riferimento ai contratti pubblici, settore caratterizzato dagli ingenti stanziamenti destinati all'Italia nel quadro del *Recovery Plan*, l'attività di controllo non si è limitata alla fase di affidamento degli appalti, bensì ha posto un'attenzione prioritaria sulla fase di esecuzione dei contratti. Le verifiche hanno, pertanto, riguardato non solo la qualità delle prestazioni affidate, ma anche l'adeguatezza delle procedure di controllo adottate dalle stazioni appaltanti prima del pagamento dei corrispettivi, in un'ottica di prevenzione di potenziali pregiudizi all'erario pubblico e di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere.

Nell'ambito della prevenzione della corruzione e della trasparenza, specifica rilevanza è stata attribuita all'aggiornamento normativo, con particolare riferimento alle disposizioni di integrazione e orientamento della programmazione delle attività in materia di anticorruzione, trasparenza e *whistleblowing* introdotte dal d.lgs. n. 24/2023¹ e alle successive Linee guida adottate da ANAC con la delibera n. 311 del 12 luglio 2023².

Per un efficace svolgimento delle attività, l'Autorità ha potuto avvalersi della preziosa collaborazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza e della Ragioneria Generale dello Stato. Tale sinergia operativa, che ha contribuito a rafforzare il sistema di controllo, si è concretizzata mediante l'attuazione di specifici protocolli di intesa attivati con le suddette amministrazioni, recentemente rinnovati.

Rispetto all'anno precedente, l'attività ispettiva conferma la continuità metodologica e il costante impegno nell'aggiornamento delle procedure di controllo, in un contesto segnato da un'evoluzione normativa continua. I risultati concreti si traducono in un progressivo miglioramento dell'efficienza della gestione pubblica, attraverso l'adozione di pratiche innovative e una maggiore integrazione delle funzioni di controllo.

La distribuzione geografica delle ispezioni ha visto una maggiore concentrazione nelle aree del sud Italia, sebbene significative attività siano state svolte anche nel nord, nel centro e nelle isole maggiori del Paese.

¹ 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".

² Linee guida in materia di protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali.

12.2. LA VIGILANZA SPECIALE

La vigilanza speciale, posta in essere dall'Autorità in materia di contrattualistica pubblica, consiste in un'attività di indagine generale a carattere settoriale, che si attiva in presenza di uno specifico fenomeno che presenta dei profili di criticità da approfondire, oppure in relazione ad uno specifico settore merceologico che può coinvolgere diverse stazioni appaltanti; in altri casi, si concentra su una singola stazione appaltante che abbia generato vari affidamenti nei diversi settori. L'attività può assumere, in un primo momento, una finalità meramente conoscitiva di particolari fenomeni e può, laddove emergano peculiari criticità, evolversi in una vera e propria vigilanza.

Nell'anno 2024, sono state condotte diverse vigilanze speciali, di cui si darà conto nei paragrafi che seguono.

12.2.1. Le condizioni e i limiti nelle procedure negoziate

Va segnalata, *in primis*, la delibera ANAC n. 199 del 16 aprile 2024, relativa ad un'opera ferroviaria della Capitale di significativa rilevanza infrastrutturale, con la quale l'Autorità ha fornito indicazioni in ordine alle condizioni e ai limiti della normativa vigente relativi all'utilizzo della procedura negoziata con unico fornitore, per la ripetizione di servizi analoghi³.

All'esito del parere, il Commissario straordinario dell'opera e la stazione appaltante hanno integralmente recepito le indicazioni formulate e hanno determinato di perfezionare le attività contrattuali, nell'alveo dell'esercizio dei poteri commissariali di cui all'articolo 4, decreto-legge n. 32/2019⁴, nel rispetto delle previsioni del diritto comunitario come indicato dall'Autorità.

12.2.2. L'acquisizione di personale "a gettone" nel Servizio Sanitario Nazionale

In seguito alla pubblicazione, in data 15 febbraio 2024, di un *report* informativo sull'andamento della spesa, realizzata dagli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), per l'esternalizzazione di servizi di fornitura di personale medico e infermieristico⁵, l'Autorità ha avviato alcune ispezioni – congiuntamente con i reparti dell'Arma dei Carabinieri per la tutela del lavoro e presso gli enti del SSN – finalizzate all'acquisizione della documentazione e delle informazioni fornite dai responsabili degli enti stessi.

Ad esito delle attività ispettive, le cui risultanze sono tuttora in corso, sono stati adottati appositi atti interlocutori in relazione alle irregolarità riscontrate e alle modalità organizzative e gestorie dei servizi affidati, e sono emersi alcuni profili di possibili criticità, sia in relazione all'applicazione dell'appalto di servizi per la soddisfazione delle esigenze degli enti coinvolti sia in relazione alla normativa speciale applicabile.

12.2.3. Il riparto di competenze tra stazione appaltante qualificata e non qualificata: la delega di funzioni

Altra tematica affrontata, la cui rilevanza è emersa con l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici⁶, è stata quella del riparto di competenze tra stazione appaltante qualificata e non qualificata nella gestione degli affidamenti e della delimitazione dei compiti del Responsabile unico del procedimento (RUP – cfr. tra le altre, le delibere ANAC n. 255 del 24 maggio 2024 e nn. 465, 466, 467, 468 e 469 del 23 ottobre 2024).

È, infatti, emerso che un operatore economico, attivo nel settore dei servizi di committenza ausiliari, fosse delegato allo svolgimento delle procedure di gara da altre stazioni appaltanti non qualificate (ai sensi degli articoli 62 e 63 del d.lgs. n. 36/2023).

L'attività di vigilanza svolta dall'Autorità, su un ampio numero di procedure, tuttavia, ha messo in evidenza

³ La delibera ANAC n. 199/2024 è stata oggetto di trattazione specifica nel paragrafo 8.3.13 del capitolo 8 della Relazione.

⁴ 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.

⁵ Nel mese di settembre 2023, ANAC ha avviato un'analisi sugli affidamenti pubblici riguardanti il servizio di fornitura di personale medico e infermieristico al fine di verificare la diffusione del fenomeno dei "gettonisti" nell'approvvigionamento da parte delle strutture riconducibili al SSN durante il periodo 2019-2023. Sul tema si rinvia all'approfondimento svolto nel paragrafo 5.6 della Relazione.

⁶ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

che gli atti fondamentali della procedura di gara (come, ad esempio, la determinazione del contenuto del disciplinare di gara, la nomina della commissione giudicatrice, l'aggiudicazione, etc.) erano, invero, svolti dalla stazione appaltante delegante non qualificata, di fatto eludendo uno dei pilastri previsti nel Codice.

Questo *modus operandi* è stato stigmatizzato ribadendo che l'ente qualificato, delegato per la fase di gara, deve adottare tutti gli atti e i provvedimenti caratterizzanti la stessa, assumendone la relativa responsabilità e assicurandone la legittimità proprio in ragione della asserita maggiore competenza.

Nella medesima occasione si è avuto modo di chiarire che, nel caso in cui una stazione appaltante non qualificata si rivolga per lo svolgimento dell'affidamento ad altro soggetto qualificato, l'ente qualificato deve nominare un proprio RUP, tra l'altro, al fine di garantire che la procedura sia svolta da un soggetto dotato delle competenze necessarie.

12.2.4. L'approfondimento relativo al settore del *procurement* di una Camera di Commercio

È stata condotta una specifica attività di analisi nei confronti di una Camera di Commercio, nell'ambito della quale sono stati esaminati un ampio numero di affidamenti, in diversi settori merceologici, conclusa con la delibera ANAC n. 304 del 24 giugno 2024.

Da tale vigilanza è emerso un uso del tutto residuale delle ordinarie procedure di gara (la procedura aperta o la procedura ristretta), in favore di un sistematico ricorso alle procedure semplificate, per importi al di sotto della soglia comunitaria, oltre che una erronea programmazione degli affidamenti, in quanto gli interventi programmati spesso non erano poi tempestivamente avviati.

È, inoltre, emerso, quale parziale conseguenza delle criticità relative alla programmazione, la frequente violazione del divieto di frazionamento degli affidamenti del medesimo genere, al fine di mantenere i relativi importi al di sotto delle soglie comunitarie e avvalendosi delle procedure semplificate previste in tali casi, oltretutto una diffusa violazione del principio di rotazione negli affidamenti, spesso affidati al medesimo operatore economico.

All'esito delle raccomandazioni espresse, numerose stazioni appaltanti hanno recepito quanto consigliato dall'Autorità, anche mediante coerenti modifiche dei regolamenti interni.

12.2.5. L'utilizzo distorto dei lotti negli accordi quadro

Un'ulteriore vigilanza speciale che merita di essere segnalata riguarda l'attività svolta da ANAC in collaborazione con Consip S.p.A., iniziata al termine dell'istruttoria conclusa con la delibera n. 561 del 29 novembre 2023, che aveva riguardato l'appalto specifico aggiudicato dalla centrale di committenza del Veneto, Azienda Zero, ai sensi dell'articolo 54, comma 4, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016⁷, allora applicabile *ratione temporis*, per la realizzazione del Sistema di RIS-PACS connesso alla piattaforma di telemedicina per gli enti sanitari della Regione.

L'appalto specifico era stato aggiudicato a valere sull'accordo quadro di Consip S.p.A. per l'affidamento di servizi applicativi per le pubbliche amministrazioni – Sanità digitale – Sistemi informativi clinico assistenziali. A sua volta, Consip S.p.A. aveva in precedenza indetto la propria procedura, prevedendo che, per i lotti aventi ad oggetto i servizi consistenti nell'elaborazione di soluzioni applicative ed architetture per la digitalizzazione del SSN, l'aggiudicazione fosse disposta nei confronti di più operatori economici e che, in seguito all'aggiudicazione degli accordi quadro, le singole amministrazioni aderenti avrebbero potuto procedere all'aggiudicazione e alla stipula di contratti esecutivi. L'aggiudicazione degli appalti esecutivi, poi, poteva disporsi senza riaprire il confronto competitivo o, in alternativa, in presenza di alcuni "criteri oggettivi", tra i quali l'importo dell'affidamento, mediante la riapertura del confronto competitivo tra le imprese aggiudicatrici dell'accordo quadro.

Tenuto conto dell'importo dell'appalto, la centrale di committenza Azienda Zero aveva proceduto secondo quest'ultima modalità, ovvero redigendo un proprio capitolato e riaprendo il confronto competitivo tra gli aggiudicatari dello specifico lotto 3.

⁷ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

In un primo momento, la centrale di committenza regionale aveva approvato gli atti di tre appalti specifici afferenti al lotto 1 (cartella clinica elettronica ed *enterprise imaging*) dell'accordo quadro di Consip S.p.A. Solo in un secondo momento, poiché quest'ultima aveva comunicato che l'appalto specifico RIS-PACS non si sarebbe potuto pubblicare, superando da solo il volume del massimale residuo del lotto 1, Azienda Zero ha ricondotto l'iniziativa relativa al RIS-PACS⁸ al lotto 3 "Telemedicina nord" del medesimo accordo quadro Consip S.p.A.

Con la richiamata pronuncia, l'Autorità aveva contestato il ricorso ad un lotto differente della convenzione Consip (lotto n. 3) da quello al quale avrebbe dovuto ricondursi l'affidamento (lotto n. 1) concludendo che, in ragione di tali circostanze, l'affidamento è avvenuto al di fuori delle ipotesi consentite, con l'effetto di sottrarre illegittimamente la fornitura del RIS-PACS al libero mercato, in violazione dei principi dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

Nella delibera ANAC n. 561/2023 sono state formulate contestazioni anche nei riguardi di Consip S.p.A., in quanto è stato rilevato, in generale, che la centrale di committenza non può esimersi dal formulare un giudizio tecnico sull'attinenza di un appalto specifico all'oggetto dell'accordo quadro di riferimento che essa stessa abbia aggiudicato, qualora una tale verifica si renda necessaria o sia richiesta. In seguito alla notifica della delibera, Consip S.p.A. ha rappresentato di voler tener conto delle indicazioni ricevute anche riservandosi – con apposita previsione da inserire negli atti di gara – di procedere a controlli a campione sugli appalti specifici che sarebbero stati affidati per accertarne la pertinenza dell'oggetto contrattuale.

12.2.6. Gli appalti specifici ICT a valle degli accordi quadro

Sempre per effetto della istruttoria conclusa nel novembre 2023, Consip S.p.A. si è impegnata ad effettuare una verifica in ordine all'insussistenza dei profili di criticità individuati nella delibera ANAC n. 561/2023, ossia l'esatta corrispondenza con le categorie merceologiche dell'accordo quadro.

ANAC, al fine di verificare l'effettività, ma anche l'efficacia, delle azioni messe a punto dalla centrale di committenza, ha chiesto di partecipare, in particolare, alla definizione delle modalità di svolgimento del primo programma di verifiche, avente ad oggetto un campione di appalti specifici aggiudicati a valle degli accordi quadro in ambito ICT, con l'obiettivo di acquisire informazioni utili anche per orientare le successive scelte di centralizzazione ed evitare modalità di adesione a valle orientate verso il fornitore piuttosto che verso l'effettivo oggetto contrattuale.

In seguito ad alcuni incontri preparatori, sono stati individuati alcuni appalti specifici selezionati in ragione della rilevanza degli importi ed evitando di sottoporre ad ulteriori controlli l'accordo quadro e l'operatore economico esaminati nell'istruttoria già svolta dall'Autorità. Inoltre, si è concordato di non includere nei controlli gli accordi quadro per i quali si è proceduto solo mediante ordinativi diretti, giacché in questi casi il rischio di anomalie come quelle riscontrate nella citata delibera n. 561/2023 può ritenersi scongiurato in quanto la stazione appaltante non è chiamata a riaprire il confronto tra gli operatori economici né a predisporre alcuna documentazione tecnica aggiuntiva.

12.2.7. L'incremento anomalo degli oneri per la realizzazione dell'opera

In conseguenza di un esposto, presentato proprio dai rappresentanti della stazione appaltante in relazione all'affidamento di lavori di riqualificazione e ristrutturazione di spazi ad essa in uso, è stata avviata un'attività ispettiva presso la sede dell'ente interessato, al fine di valutare possibili criticità nei principali atti esecutivi della procedura, per la quale è stato contestato all'appaltatore il pagamento di un importo sensibilmente superiore al prezzo di aggiudicazione.

L'attività ispettiva si è conclusa con un atto dell'Autorità che, esaminati gli atti dell'esecuzione – con particolare riferimento alla variazione prezzi, disposta in applicazione della normativa emergenziale di cui al decreto-legge n. 50/2022, c.d. decreto aiuti⁹, alla perizia di variante, alle migliorie offerte dall'esecutore, alle tem-

⁸ Tale tecnologia di *imaging* è utilizzata nelle organizzazioni sanitarie, principalmente negli ospedali, per archiviare, recuperare, gestire, distribuire e presentare in modo sicuro immagini elettroniche e referti clinicamente rilevanti. Il sistema consente di conservare la documentazione medica e le immagini in modo sicuro sia nei *server* in sede sia nel *cloud* e di renderle accessibili, sempre in modo sicuro, in qualsiasi parte del mondo utilizzando il *software* PACS, *workstation* e dispositivi mobili.

⁹ 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", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 91.

pistiche contrattuali e alle penali eventualmente da applicare – ha concluso evidenziando che il consistente incremento dei costi dell'opera è dipeso in massima parte dall'aggiornamento dei prezzi regionali in epoca successiva alla progettazione e che gli stalli nella conclusione definitiva dei lavori sono stati causati da una serie di condotte concomitanti ascrivibili ai diversi soggetti coinvolti.

L'Autorità, nel medesimo provvedimento, ha, dunque, raccomandato all'ente di adeguarsi, anche *pro futuro*, alle osservazioni contenute nella nota di definizione del procedimento e di comunicare le attività che lo stesso avrebbe intrapreso in relazione al collaudo e alla messa in esercizio dell'opera.

12.2.8. La collaborazione con il Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza

In tema di obbligatorietà dell'iscrizione negli elenchi dei fornitori, dei prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti presso ogni Prefettura, di cui all'articolo 1, comma 52, della legge n. 190/2012¹⁰ (*c.d. white list*), l'Autorità ha condotto un'ampia istruttoria su impulso di un rapporto elaborato dal Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza.

Nello specifico, si è svolta un'analisi operativa denominata "Catone" finalizzata all'individuazione di operatori economici non presenti nelle *white list* prefettizie, benché affidatari, negli anni 2020/2021, di lavori, servizi e forniture nei primi cinque settori indicati all'articolo 1, comma 53, della legge n. 190/2012. Le procedure segnalate, relative nello specifico a n. 17 affidamenti, sono state oggetto di puntuale attività istruttoria da parte dell'Autorità che ha riscontrato la violazione dell'articolo 1, comma 52, della legge n. 190/2012, da parte delle seguenti amministrazioni: Comune di Ucria, ASL Savonese, Comune di Balestrino, Comune di Nasino, Comune di Alassio, Comune di Garlenda, Comune di Caselle Landi, Comune di Taurisano.

Tali stazioni appaltanti hanno affidato le commesse pubbliche con attività rientranti nei c.d. settori sensibili a operatori economici che non risultavano iscritti, né richiedenti iscrizione, negli elenchi *white list* delle Prefetture competenti. Detti rilievi sono stati formalmente contestati tramite apposite note dell'Autorità, disposte ai sensi del combinato disposto dell'articolo 20, comma 5, e dell'articolo 12, comma 1, lettera b), del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*¹¹, *ratione temporis* applicato.

12.3. LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

12.3.1. La gestione del parco acquatico "Aquaplanet"

Nell'ambito della vigilanza sugli affidamenti delle concessioni di servizi, l'Autorità ha istruito, su segnalazione, uno specifico procedimento riguardante la gestione del parco acquatico comunale "Aquaplanet" del Comune di Darfo Boario Terme. La segnalazione chiedeva di verificare l'affidamento pluriennale (1990-2024), senza gara e in proroga, del servizio di gestione del parco.

All'esito di una preliminare fase istruttoria, sono emersi, rispetto a quelli indicati dall'esponente, ulteriori elementi di criticità aventi ad oggetto le modifiche intervenute, nel corso degli anni, sul bene dato in concessione. L'Autorità ha, quindi, comunicato alle parti interessate l'avvio del procedimento di vigilanza, rilevando la necessità di acquisire elementi utili per poter definire con precisione l'assetto del rapporto concessorio.

L'analisi della documentazione acquisita ha permesso di accertare che, nel corso dell'esecuzione contrattuale, senza avere una determinazione chiara sul valore della concessione e degli effetti di eventuali modifiche in corso, l'amministrazione aveva approvato un progetto di ampliamento e riqualificazione dell'impianto presentato dal gestore, commissionando, allo stesso gestore, i lavori di ampliamento e concedendo, in compenso, il prolungamento della gestione e dello sfruttamento economico del bene.

L'Autorità comunicava, quindi, al Comune di Darfo Boario Terme le risultanze istruttorie contestando al medesimo di aver disposto un'illegittima variazione sostanziale del contratto, in quanto le ripetute modifiche ed integrazioni avevano introdotto degli elementi di novità tali da aver stravolto l'originario affidamento, e di aver

¹⁰ Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".

¹¹ Il *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici* di ANAC, approvato con la delibera n. 270 del 20 giugno 2023, è stato, da ultimo, aggiornato con delibera ANAC n. 346 del 3 luglio 2024.

abusato dello strumento della proroga contrattuale in modo tale per cui la durata del contratto era diventata indeterminata, abnorme, irragionevole, sproporzionata e, quindi, illegittima, perché in contrasto con le disposizioni di settore applicabili al caso di specie¹². L'amministrazione aveva, di fatto, concesso al gestore, senza gara, di trasformare il bene A (oggetto della originaria convenzione del 1990) nel bene B (parco acquatico con giochi e relativo ampliamento delle strutture di servizio e della pista di pattinaggio), determinando una estensione dell'oggetto della gestione e della remunerazione del gestore.

Nel riscontrare le risultanze istruttorie, il Comune ha comunicato di voler tener conto delle indicazioni ricevute dall'Autorità ed ha individuato misure correttive idonee a superare le criticità evidenziate, nonché a prevenire, per il futuro, il ripetersi delle irregolarità segnalate.

Il procedimento di vigilanza si è concluso, in data 25 settembre 2024, con la presa d'atto della volontà espressa dall'amministrazione.

12.3.2. L'affidamento in concessione per la gestione di impianti sportivi

Sempre in materia di concessioni, l'Autorità ha provveduto ad accertare le criticità concernenti l'affidamento in concessione per la gestione degli impianti sportivi del Comune di Arnesano. Tramite un esposto, si è segnalata all'Autorità una presunta cessione del contratto di concessione per la gestione degli impianti sportivi di proprietà del Comune di Arnesano affidati, in origine, tramite una convenzione stipulata in data 18 maggio 2011, ad una associazione sportiva. Nello specifico, si contestava la violazione dell'articolo 4 della convenzione, che vietava la cessione del contratto a terzi. Esaminato l'esposto, l'Autorità ha richiesto all'amministrazione interessata di fornire chiarimenti. Alla luce delle evidenze acquisite, è stato accertato che il Comune di Arnesano aveva autorizzato, dietro richiesta dell'originario gestore, l'ingresso nella gestione di altro soggetto titolato, concedendo ad esso la gestione di parte degli impianti. In forza di una convenzione trilaterale (sottoscritta tra la stazione appaltante, il primo affidatario ed il soggetto subentrante), per l'intera durata della convenzione originaria (2011-2026), parte della struttura era stata trasferita dal primo affidatario al secondo affidatario.

L'Autorità ha, inoltre, accertato che il subentro non era stato soltanto parziale poiché, con successiva deliberazione, la giunta comunale aveva disposto il recesso del primo affidatario dalla convenzione originaria ed il passaggio dell'affidamento dell'intera gestione dell'impianto al soggetto subentrante. In seguito, in attuazione di un'ulteriore e successiva deliberazione, la gestione dei campi di calcio e delle strutture pertinenziali era stata trasferita dal secondo affidatario ad altro soggetto, secondo quanto previsto da una nuova convenzione trilaterale.

L'istruttoria si è conclusa con nota di definizione semplificata, adottata in data 27 maggio 2024, con la quale è stata contestata all'amministrazione di aver autorizzato, in tre diversi momenti contrattuali (sottoscrivendo delle convenzioni trilaterali), il subentro, in corso di esecuzione, di nuovi contraenti con connesso definitivo trasferimento dell'intero rapporto giuridico contrattuale in essere.

12.3.3. La procedura relativa al rifacimento dello stadio "Ennio Tardini"

In tema di *project financing* ad iniziativa privata, ANAC ha condotto una attività istruttoria, su segnalazione, relativamente al procedimento avviato dal Comune di Parma per la valutazione della proposta di ammodernamento dello stadio "Ennio Tardini" presentata, ai sensi dell'abrogato articolo 1, comma 304, lettera a), della legge n. 147/2013¹³, da una società sportiva locale. Le criticità evidenziate attenevano, essenzialmente, a valutazioni rimesse all'amministrazione nel procedimento della conferenza di servizi.

A seguito di specifica richiesta istruttoria, il Comune di Parma ha comunicato che i lavori della conferenza decisoria sono ancora *in fieri* e che è contestualmente in corso la valutazione sulla possibilità di procedere all'affidamento dei lavori in deroga al Codice, secondo il disposto dell'articolo 4, comma 12, del d.lgs. n. 38/2021¹⁴, attuale cornice normativa in materia ammodernamento o costruzione di impianti sportivi.

¹² Si tratta, in particolare, delle seguenti disposizioni normative: l'articolo 12, comma 1, del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato"; il divieto di proroga e di rinnovo dei contratti pubblici, sancito dall'articolo 23 della legge 18 aprile 2005, n. 62, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004"; l'articolo 168 del d.lgs. n. 50/2016.

¹³ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)".

¹⁴ Decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 38, recante "Attuazione dell'articolo 7 della legge 8 agosto 2019, n. 86, recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi".

Preso atto della mancata conclusione del procedimento amministrativo di valutazione della proposta, l'Autorità ha disposto l'avvio di un'attività periodica di monitoraggio nei confronti del Comune di Parma, al fine di verificare la corretta applicazione, al caso di specie, della previsione di cui al citato articolo 4, comma 12, del d.lgs. n. 38/2021.

12.3.4. La concessione in uso dello stadio "Alberto De Cristofaro"

A seguito di un esposto, l'Autorità ha verificato la regolarità dell'affidamento diretto della concessione dello stadio comunale in favore della locale società di calcio. Nella delibera di approvazione, l'amministrazione aveva motivato l'affidamento diretto dello stadio comunale alla locale società calcistica A.S.D. "Giugliano Calcio 1928", per le stagioni agonistiche dal 2022/2023 al 2028/2029, in quanto tale squadra rappresentava il Comune di Giugliano nella disputa di un campionato di rilievo nazionale.

Con nota del 29 maggio 2024, l'Autorità ha contestato l'illegittimità dell'affidamento in gestione dello stadio nella forma di concessione d'uso di bene demaniale senza il previo espletamento di gara pubblica. Ha rilevato, infatti, che nel caso di specie si tratta di affidamento inerente alla mera gestione funzionale ed economica dell'impianto sportivo e che tale fattispecie, secondo il consolidato orientamento dell'Autorità¹⁵, è soggetta all'applicazione delle disposizioni del Codice, con la conseguenza che il ricorso all'affidamento diretto è ammesso entro i limiti di cui all'articolo 36 del previgente d.lgs. n. 50/2016, oggi sostituito dall'articolo 50 del d.lgs. n. 36/2023.

Accogliendo le indicazioni dell'Autorità, con nota del 27 luglio 2024, il Comune di Giugliano ha comunicato l'intenzione di procedere alla revoca dell'affidamento.

12.3.5. Il *project financing* per un impianto di trattamento dei rifiuti organici

In seguito all'esposto di un gruppo di cittadini, l'Autorità ha esaminato l'*iter* per la realizzazione, mediante finanza di progetto, di un impianto di digestione anaerobica dei rifiuti organici¹⁶ nel territorio del Comune di Vezzano Ligure.

La realizzazione e gestione dell'impianto, inizialmente, era parte di una più ampia operazione di *project financing* avente ad oggetto gli impianti per il trattamento della frazione residuale da raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani e per il trattamento delle frazioni organiche e verdi da raccolta differenziata, provenienti dalle Province di La Spezia e di Genova.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha rilevato alcune criticità nella modifica introdotta al contratto di concessione, con la quale veniva concordata la realizzazione di un impianto di dimensioni superiori rispetto a quelle preventivate e, conseguentemente, la sua collocazione in una località differente (Saliceti) rispetto a quella del progetto originario (Boscalino).

Secondo l'Autorità non sono state adeguatamente documentate le "circostanze imprevedibili" che, ai sensi dell'articolo 175, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, permetterebbero la modifica del contratto in corso di esecuzione senza espletamento di una nuova gara.

Tali osservazioni sono confluite nella delibera n. 87 del 20 febbraio 2024, con cui l'Autorità ha censurato la condotta della stazione appaltante, concludendo che la realizzazione e gestione dell'impianto di digestione anaerobica in un nuovo sito, in luogo dell'adeguamento dell'impianto esistente – presso il sito di Boscalino – si configura quale affidamento senza procedura di gara, in contrasto con i principi di trasparenza e concorrenzialità delle pubbliche concessioni.

¹⁵ Si veda Atto del Presidente ANAC dell'8 marzo 2022.

¹⁶ Si tratta di un processo di degradazione della sostanza organica da parte di microrganismi in condizioni di assenza di ossigeno, cioè in anaerobiosi, a differenza del compostaggio che invece avviene in presenza di ossigeno. La digestione anaerobica avviene all'interno di serbatoi ermetici chiamati "digestori", in cui la biomassa introdotta (rifiuti organici e fanghi) viene costantemente rimescolata per mezzo di agitatori, che garantiscono il mantenimento delle condizioni chimico/fisiche ottimali all'interno del digestore. Il materiale staziona nei bioreattori per il tempo necessario. In questa fase di fermentazione viene generato il biogas, costituito da un'alta percentuale di metano che viene avviato ai cogeneratori per la produzione di energia elettrica *green*, mentre l'energia termica prodotta viene utilizzata per il mantenimento della temperatura costante dei digestori, per il teleriscaldamento, l'asciugatura delle plastiche, etc.

12.3.6. I servizi di pulizia e attività accessorie presso le stazioni aeroportuali

Un'organizzazione sindacale ha segnalato la non corretta esecuzione dell'appalto relativo ai servizi di pulizia delle aerostazioni, dei fabbricati ausiliari, delle relative facciate e delle attività accessorie, presso gli Aeroporti Milano Linate e Milano Malpensa, da parte dell'impresa esecutrice, in quanto l'offerta tecnica presentata in gara sarebbe stata ampiamente disattesa in fase di esecuzione.

L'interlocuzione svolta con la stazione appaltante in fase istruttoria ha confermato alcune delle criticità segnalate. In particolare, l'Autorità ha rilevato che, durante l'esecuzione, non sono state attuate alcune proposte migliorative, previste dall'offerta presentata in gara, in ordine alla messa a disposizione di mezzi e addetti e in merito alle turnazioni di lavoro.

Inoltre, è stato verificato che il sistema informatico CAM, in grado di registrare la presenza in servizio del personale garantendo il monitoraggio costante della prestazione dell'appaltatore, non è stato implementato in modo completo. Ciò ha comportato anche che, per molti mesi, non sono state irrogate penali pur in assenza del personale nei turni di lavoro. In ultimo, si è verificato che, in sede di variante, la disciplina contrattuale per l'irrogazione delle penali è stata modificata in modo significativo, con l'effetto di ridurre ulteriormente la facoltà della stazione appaltante di sanzionare le assenze del personale.

Sotto questo profilo, nel provvedimento conclusivo dell'istruttoria (atto del Presidente del 2 luglio 2024), l'Autorità ha contestato, tra l'altro, la legittimità della suddetta modifica contrattuale, giustificata invocando "circostanze impreviste e imprevedibili" di cui all'articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016. In particolare, non è stato ravvisato il nesso causale tra la dichiarata esigenza di adeguare l'appalto alle nuove condizioni di gestione del traffico aeroportuale conseguenti l'emergenza da Covid-19 e la modifica, in senso riduttivo, del regime delle penali per assenza del personale dai turni di lavoro.

12.3.7. L'ammodernamento di un centro di raccolta rifiuti

L'Autorità ha avviato un'ulteriore attività di vigilanza a seguito di un esposto con cui sono state segnalate presunte criticità nelle procedure di affidamento delle forniture, indette dal Comune di San Salvo, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 36/2023, aventi ad oggetto il "PNRR M2 C1 I1.1 - Progetto di ammodernamento del centro di raccolta comunale e ottimizzazione della raccolta differenziata attraverso contenitori ad accesso controllato", del valore complessivo di circa 903.000 euro ammesso al finanziamento con risorse PNRR dal decreto dipartimentale del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Nel corso dell'istruttoria, grazie all'esame della documentazione allegata al progetto esecutivo, è emerso che la stazione appaltante si era in realtà auto-vincolata all'indizione di un'unica procedura d'appalto per l'affidamento delle varie prestazioni (sia di lavori che di forniture) oggetto del progetto in esame. La fattispecie è stata, infatti, inquadrata dalla stazione appaltante come un appalto misto di lavori e forniture sebbene la quota riferibile alle forniture – tra l'altro di importo complessivo sopra la soglia comunitaria – rappresentasse la prestazione oggettivamente prevalente ai fini dell'individuazione della soglia europea e della conseguente procedura di affidamento.

È stato, inoltre, accertato che, a seguito dell'approvazione della graduatoria definitiva da parte del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica in merito agli interventi ammessi a finanziamento e il conseguente obbligo di sottoscrivere l'atto di accettazione del finanziamento, la stazione appaltante non si era prontamente attivata per garantire la tempestiva indizione e l'espletamento della gara, stante anche la possibilità di usufruire delle procedure derogatorie, sia in relazione alla riduzione dei termini che al mancato obbligo specifico di motivazione, previsti dalle disposizioni speciali di cui agli articoli 2, commi 2 e 8, e comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 76/2020¹⁷ applicabili agli interventi finanziati anche in parte con fondi del PNRR, in forza del rinvio operato dall'articolo 225, comma 8, del d.lgs. n. 36/2023.

È emerso, inoltre, che il Comune di San Salvo non avrebbe potuto porre a fondamento della deroga al principio del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto – e quindi del ricorso alla procedura negoziata senza bando ex articolo 76 del d.lgs. n. 36/2023 prevista dalla disposizione speciale di cui all'articolo 48, comma 3, del

¹⁷ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

decreto-legge n. 77/2021¹⁸ - la necessità di garantire il rispetto della *milestone* prevista nel cronoprogramma procedurale per l'individuazione del soggetto realizzatore.

Tale contestazione è stata, altresì, chiarita proprio dal Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, nella FAQ (*Frequently Asked Questions*) Investimento M2C1 - I 1.1 _ 1.2, secondo la quale, al fine di garantire il rispetto della *milestone* del 31 dicembre 2023 per l'individuazione del soggetto realizzatore mediante procedura ad evidenza pubblica, il soggetto attuatore avrebbe potuto anche solo avviare la procedura di gara suddivisa in lotti, facendo scadere, entro la predetta data, il termine di presentazione delle offerte.

L'istruttoria svolta dall'Autorità si è, pertanto, conclusa con l'adozione di una nota di definizione semplificata con la quale è stato rilevato che la stazione appaltante non ha operato in modo conforme alla normativa di settore, per aver fatto ricorso al frazionamento artificioso dell'appalto in esame procedendo con cinque distinte procedure negoziate ex articolo 50, comma 1, lettere c) ed e), del d.lgs. n. 36/2023, nonostante il valore complessivo sopra soglia degli affidamenti in esame, in luogo dell'indizione di un'unica gara d'appalto, da suddividere in lotti, per la realizzazione del progetto oggetto della proposta ammessa al finanziamento con fondi PNRR.

La nota di definizione di ANAC è stata trasmessa anche al Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica e alla Corte dei conti per le eventuali iniziative di competenza, stante l'accertata violazione della normativa di settore nell'individuazione del soggetto realizzatore.

12.3.8. La concessione dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale

L'Autorità ha analizzato la concessione dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale nei porti di Palermo e Termini Imerese, a seguito di una richiesta di parere avanzata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mare di Sicilia Occidentale (di seguito AdSP) che verteva sulla portata applicativa dell'articolo 175 del d.lgs. n. 50/2016, *pro tempore* applicabile alla concessione in esame, in merito alla possibile estensione dei servizi in esame ad altri porti ricompresi nel *network* della stessa Autorità portuale, senza ricorrere a una nuova procedura di aggiudicazione sebbene il costo dei servizi fosse al di sopra dei valori di cui al comma 4 della citata disposizione, ma entro il valore stimato complessivo della concessione iniziale.

Nel citato parere, infatti, l'AdSP precisava di aver già effettuato una modifica della concessione con un primo atto aggiuntivo, al di sotto dei valori indicati nell'articolo 175, comma 4, lettere a) e b), del d.lgs. n. 50/2016, manifestando la volontà di allineare la durata dei nuovi servizi affidati al concessionario (fino alla data del 31 luglio 2025) a quella della convenzione (23 anni, comprensivi dei 3 anni di proroga disposta in sede di revisione del Piano Economico-Finanziario PEF) per evitare possibili anomalie o disfunzioni nella gestione complessiva del *network* dei porti di competenza.

L'istruttoria condotta dall'Autorità ha permesso di accertare rilevanti criticità nella procedura in esame.

Anzitutto, la modifica del rapporto concessorio, formalizzata con il primo atto aggiuntivo e consistente nell'estensione dei servizi di interesse generale ai porti di Trapani e Porto Empedocle, non rientrando nei casi di cui all'articolo 175, commi 1, lettere a), b), c) ed e), del d.lgs. n. 50/2016, è stata considerata "sostanziale" ai sensi del successivo comma 7 della disposizione. È stato, infatti, accertato che la facoltà di estendere i servizi di interesse generale agli altri porti del *network* di competenza non costituisce un'opzione contemplata nei documenti di gara iniziali in clausole chiare, precise e inequivocabili e non è stata computata nel valore stimato complessivo della concessione.

L'AdSP, con la variazione in esame, sebbene non abbia modificato *strictu sensu* l'oggetto dell'affidamento originario (servizi di interesse generale), ne ha però previsto l'estensione in altri porti (Trapani e Porto Empedocle) collocati geograficamente a distanza considerevole dai porti interessati dalla procedura di gara in esame (Palermo e Termini Imerese), ampliando l'ambito di applicazione della concessione e introducendo una condizione che, ove originariamente prevista, avrebbe potuto consentire una maggiore partecipazione alla procedura di aggiudicazione anche da parte di operatori economici che operano *in loco*. Non è stata, inoltre, dimostrata da parte dell'AdSP, l'impraticabilità di un cambiamento del concessionario per motivi economici o tecnici o comunque la sussistenza di circostanze non prevedibili, secondo l'ordinaria diligenza, tali da giustificare la modifica descritta. A ben vedere, infatti, la modifica effettuata ha, di fatto, alterato la natura generale della

¹⁸ 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.

concessione, con conseguente impossibilità da parte dell'AdSP di invocare, a fondamento della sua legittimità, la disposizione di cui al comma 4 dell'articolo 175 del previgente Codice.

Alla luce delle rilevanti criticità riscontrate e a seguito delle osservazioni formulate da ANAC in occasione dell'audizione tenutasi in data 8 ottobre 2024 con i rappresentanti dell'AdSP, con nota di definizione semplificata del 10 dicembre 2024, l'Autorità ha accertato un operato dell'AdSP non aderente alla normativa di settore, in quanto non ha ritenuto corretta la modifica della concessione in esame avente ad oggetto l'estensione dei servizi di interesse generale nei porti di Trapani e di Porto Empedocle sino al 31 luglio 2025, ritenendo conseguentemente non conforme alla richiamata normativa l'allineamento della durata dei nuovi servizi affidati al concessionario a quella della convenzione (i citati 23 anni, comprensivi dei 3 anni di proroga disposta in sede di revisione del PEF).

A seguito della trasmissione del provvedimento, l'AdSP ha comunicato di adeguarsi ai rilievi dell'Autorità, non estendendo la concessione, riferita ai Porti di Palermo e Termini Imerese, anche ai porti di Trapani e Porto Empedocle, e impegnandosi ad avviare le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento dei servizi in esame nei porti di Trapani e Porto Empedocle.

Nelle more dell'espletamento delle procedure di evidenza pubblica, stante la necessità e urgenza di garantire l'esecuzione dei servizi, l'AdSP ha ulteriormente precisato, con riferimento al porto di Porto Empedocle e in considerazione della scadenza dell'estensione dei servizi in concessione al 31 dicembre 2024, di aver già disposto, a seguito delle osservazioni formulate da ANAC in occasione dell'audizione dell'8 ottobre 2024, l'avvio di una procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando per l'affidamento dei servizi in esame, e di voler procedere analogamente per il porto di Trapani, stante la scadenza dei servizi nel primo trimestre del 2025.

12.3.9. La finanza di progetto per la gestione dei servizi di interesse generale

L'Autorità ha avviato un procedimento di vigilanza avente ad oggetto la procedura aperta per l'affidamento in concessione, mediate finanza di progetto, ai sensi dell'articolo 193 del d.lgs. n. 36/2023, dei lavori e della gestione dei servizi di interesse generale nei porti di Augusta e Catania, avviata dall'Autorità di Sistema Portuale del Mar di Sicilia Orientale (AdSP).

In fase di avvio del procedimento sono state contestate all'ente concedente numerose violazioni della normativa di settore: la prevalenza del ricorso al contributo pubblico rispetto a quello privato, la errata individuazione del valore della concessione, il mancato ottenimento in via preventiva del parere del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica e lo Sviluppo Sostenibile (CIPESS) ai sensi dell'articolo 175, comma 3, d.lgs. n. 36/2023, la mancata richiesta nei documenti di gara dei requisiti speciali previsti dalla legge, la mancata previsione nella documentazione di gara dell'obbligo di costituire una società di scopo e la mancata pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'ente committente di un provvedimento espresso a conclusione dell'*iter* approvativo della concessione.

Successivamente alla comunicazione di tali rilievi, ritenuta incompleta la documentazione trasmessa dall'ente concedente in riscontro alle richieste istruttorie dell'Autorità e valutata la necessità di acquisire ulteriore documentazione relativa all'affidamento in oggetto, si è ritenuta necessaria un'attività ispettiva presso la sede dell'ente concedente.

Tenuto conto delle risultanze emerse dai verbali e degli ulteriori aggiornamenti forniti dall'ente concedente in conseguenza dell'attività ispettiva, sono state superate alcune criticità *prima facie* ritenute sussistenti, anche per effetto delle condotte successive, tenute dall'AdSP, relativamente alla normativa applicabile, alla mancata qualificazione dell'ente (inizialmente ascrivibile ad un errore materiale e prontamente rettificata in conseguenza dell'attività ispettiva), al mancato parere del CIPESS e alla costituzione della società di scopo.

Tuttavia, non essendo state superate da parte dell'AdSP le ulteriori criticità, neanche a seguito delle controdeduzioni rese dalle parti, ANAC, all'esito dell'istruttoria condotta, ha adottato la delibera n. 577 del 10 dicembre 2024, con la quale sono state contestate diverse violazioni, in relazione, fra l'altro, all'errata determinazione del valore della concessione, al rispetto dei principi attinenti all'equilibrio e alla sostenibilità della concessione, alla previsione di requisiti speciali non proporzionati rispetto all'oggetto della concessione.

A seguito della trasmissione della citata delibera, l'AdSP ha comunicato di dare pronto recepimento ai richiami formulati dall'Autorità, riservandosi di individuare la formula giuridica più conforme.

12.4. LA VIGILANZA SULLE SOCIETÀ *IN HOUSE* E SULLE PARTECIPATE

12.4.1. Gli affidamenti diretti per i servizi connessi all'evento Gran Premio di Formula 1

All'Autorità è stato chiesto di accertare la regolarità di alcuni affidamenti diretti disposti da Formula Imola S.p.A. per acquisire servizi strumentali all'organizzazione del Gran Premio di Formula 1 (in relazione all'evento che si doveva svolgere dal 19 al 21 maggio 2023).

L'esponente, nello specifico, segnalava che le prestazioni concordate con i fornitori dell'organizzazione del Gran Premio di Formula 1 erano state pagate anche se l'evento in questione, pochi giorni prima del suo inizio, era stato annullato per sopravvenuta causa di forza maggiore, ovvero in ragione dell'evento alluvionale che aveva colpito la Regione Emilia-Romagna, nel mese di maggio 2023.

In considerazione dei rilievi mossi, l'Autorità ha chiesto a Formula Imola S.p.A. di fornire dettagliate informazioni sugli affidamenti. Nel controdedurre a quanto richiesto, la società ha eccepito che, ad eccezione di un solo affidamento che non aveva avuto attinenza con il Gran Premio di Formula 1, in quanto si trattava di una prestazione collegata ad un altro evento che si era regolarmente tenuto, le attività propedeutiche alla gara, alla data del suo annullamento - il giorno 17 maggio 2023 - risultavano essere state ultimate (totalmente o in parte) e per tali prestazioni la società aveva disposto i pagamenti.

Per le prestazioni non ultimate, invece, in ragione della impossibilità sopravvenuta della prestazione, era stata concordata, con gli operatori economici interessati, una riduzione degli importi effettivamente dovuti.

Per avere conferma di quanto dichiarato dalla stazione appaltante, l'Autorità ha chiesto di poter ricevere copia dei certificati, a firma del RUP o del Direttore dell'esecuzione, attestanti l'intervenuta ultimazione delle prestazioni, nonché la copia dei pagamenti eseguiti per le singole prestazioni.

All'esito delle verifiche, l'Autorità, ritenendo la documentazione trasmessa frammentaria e incompleta, con particolare riguardo all'attività di controllo che la società aveva svolto sull'esecuzione, ha concluso il procedimento di vigilanza con nota di definizione semplificata, adottata in data 16 settembre 2024, con la quale è stata contestata la violazione della normativa di settore in relazione alla esecuzione contrattuale e la non congruenza tra le prestazioni effettivamente eseguite e i corrispettivi versati.

12.4.2. L'affidamento *in house* del servizio di sosta a pagamento

Alla luce di alcune dichiarazioni rese dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT), l'Autorità ha ritenuto di sottoporre a verifica l'operato posto in essere dal Comune di Lecco nella gestione, tramite società *in house*, del servizio di sosta a pagamento.

L'esame dei dati forniti dall'amministrazione e di quelli reperibili da altre fonti aperte ha evidenziato alcune irregolarità nelle procedure adottate per l'affidamento del servizio alla società a totale controllo pubblico; in particolare, è emersa la parziale inosservanza dell'obbligo, sancito dall'articolo 192, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, di valutare la congruità dell'offerta della società *in house* e la sua convenienza rispetto ad altre modalità gestionali.

Nel dettaglio, è stato verificato che la società non aveva sottoposto formalmente all'amministrazione una offerta da valutare e che il progetto gestionale valutato dal Consiglio comunale, estrapolato dal modello della precedente gestione affidata alla medesima società, non conteneva una chiara enunciazione dei dati economici di dettaglio della prestazione e, nello specifico, del valore degli investimenti programmati per lavori di manutenzione delle infrastrutture.

Inoltre, visto che il contratto di concessione pone a carico dell'affidatario le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria e di automazione degli accessi ai parcheggi, l'Autorità ha rimarcato la necessità che, negli interventi avviati dal concessionario per la riqualificazione dei parcheggi esistenti, siano chiaramente distinti i costi che rientrano nelle competenze dell'amministrazione da quelli imputabili al concessionario.

Per altro verso, è risultato che la società concessionaria *in house* ha realizzato detti lavori sulle infrastrutture, mediante affidamento a terzi, ricorrendo allo strumento della procedura negoziata ad inviti, aggiudicata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Ebbene, dall'analisi della documentazione reperibile

sul sito *web* aziendale, è emersa la diffusa inosservanza, in tali affidamenti, delle disposizioni del Codice, tra cui quelle in materia di: obbligo di pubblicazione degli atti di gara (articolo 29); requisiti professionali del RUP (articolo 31, comma 6); qualificazione SOA dell'esecutore (articolo 84); ripartizione dei punteggi tra offerta tecnica ed offerta economica (articolo 95, comma 10-*bis*).

L'Autorità, con nota di definizione semplificata dell'8 gennaio 2025, ha formulato tali osservazioni all'amministrazione concedente chiedendo, altresì, di comunicare gli eventuali correttivi adottati o che si provvederà ad adottare.

12.4.3. L'affidamento della stampa, imbustamento e recapito delle fatture del servizio idrico integrato

In tema di suddivisione in lotti dei servizi messi a gara, l'Autorità ha affrontato il caso della procedura di gara, espletata da ASMEL Società consortile a responsabilità limitata (di seguito ASMEL S.c.a.r.l.) per la società partecipata Consac Gestioni Idriche S.p.A. e relativa all'affidamento del servizio di stampa, imbustamento e recapito delle fatture del servizio idrico integrato.

Nel caso di specie è stato previsto il contestuale affidamento, ad un unico operatore, del servizio di recapito vero e proprio - servizi di distribuzione postale per corriere - e del servizio di stampa e imbustamento, in contrasto con la disciplina del Codice in tema di suddivisione in lotti, ai sensi dell'articolo 58, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023 e delle Linee guida n. 16 di ANAC e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali.

All'esito degli approfondimenti istruttori, è emerso che Consac Gestioni Idriche S.p.A. ha fornito una motivazione generica a sostegno della mancata divisione in lotti e non ha espresso, nel dettaglio, quali fossero le concrete esigenze che l'accorpamento dei servizi in un unico lotto avrebbe soddisfatto.

Inoltre, non sono stati indicati i benefici derivanti da tale modalità di gestione, come, ad esempio, gli eventuali risparmi economici, la semplificazione del coordinamento dei servizi o, ancora, l'eventuale riduzione delle tempistiche per l'esecuzione dell'attività.

Sono state rilevate delle criticità anche con riferimento alla natura dell'incarico di committenza affidato da Consac Gestioni Idriche S.p.A. ad ASMEL S.c.a.r.l. Invero, l'Autorità ha accertato che, diversamente da quanto affermato da Consac Gestioni Idriche S.p.A., l'incarico commissionato ad ASMEL S.c.a.r.l. non è riconducibile ad un affidamento del servizio di committenza in nome e per conto della stazione appaltante, ma integra un affidamento di servizi di committenza ausiliaria (di cui all'articolo 3, comma 1, lettera z), nn. 1,2 e 3, dell'Allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023 e punto II, lettera b), del Regolamento operativo dei Servizi di ASMEL).

Con la conseguenza che l'affidamento a terzi delle attività di committenza ausiliaria da parte di un soggetto che è già qualificato ai fini dell'espletamento della gara (come è, nel caso di specie, Consac Gestioni Idriche S.p.A.), realizza, verosimilmente, un tradizionale appalto di servizi e, in quanto tale, è sottoposto alla regolamentazione del Codice, ossia all'affidamento tramite regole competitive e all'applicazione dei principi generali, compreso il principio di rotazione.

12.5. LA VIGILANZA SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Nel corso del 2024, è proseguita l'attività di vigilanza sulle centrali di committenza, già avviata nel 2023, anche mediante verifiche ispettive.

In particolare, l'attività ispettiva delegata aveva lo scopo di evidenziare eventuali carenze funzionali nell'espletamento dell'attività istituzionale, riservata per legge ai soggetti aggregatori, nonché di verificare in concreto la capacità dei medesimi di effettuare acquisti centralizzati. A tal fine, è stata valutata l'adeguatezza delle dotazioni organiche e strumentali a disposizione, l'efficacia dei sistemi messi a punto per garantire la determinazione dei fabbisogni e la programmazione degli acquisiti effettuati per gli enti ricompresi nel proprio ambito di competenza, la conformità alle disposizioni normative di riferimento di specifiche procedure di gara, individuate a campione.

All'esito della descritta attività, sono state individuate le principali criticità che, nella maggior parte dei casi, sono state ritenute non gravi, o, comunque, non sistematiche, in quanto riferibili solo a singole procedure di gara, a specifici atti di programmazione e/o di esecuzione. Anche in questi casi, tuttavia, l'Autorità, in ottica collaborativa, ha provveduto a riferire gli esiti della visita ispettiva ai soggetti aggregatori interessati, mediante degli atti conclusivi a firma del Presidente, contenenti alcune puntuali raccomandazioni.

In particolare, in riferimento ad una peculiare vigilanza, è stato stigmatizzato il sistematico ricorso alle attività di supporto rese da una sola società esterna, affidataria di un appalto di servizi di consulenza, che è intervenuta in tutte le gare bandite dall'ente in funzione di soggetto aggregatore. Il ricorso a tali prestazioni non è stato ritenuto adeguatamente motivato, né giustificato da parte del soggetto aggregatore, che avrebbe dovuto essere in grado di assolvere in autonomia alle funzioni di determinazione dei fabbisogni e di progettazione e programmazione degli acquisti. Pertanto, è stato raccomandato maggior rigore nell'affidamento dei servizi di supporto, come pure di quelli connessi all'utilizzo di piattaforme telematiche, da effettuare sempre del rispetto del principio di rotazione e del divieto di artificioso frazionamento.

In occasione delle verifiche di altre procedure, sono state riscontrate tempistiche di esecuzione dei lavori e di affidamento in subappalto non conformi rispetto a quanto prescritto, in fase di affidamento, nei documenti di gara. Le criticità afferenti alla fase di programmazione degli affidamenti, invece, sono state perlopiù ritenute ascrivibili non solo al soggetto aggregatore, ma anche ad una scarsa partecipazione e comunicazione da parte dei vari enti territoriali legittimati ad aderire alle convenzioni messe a disposizione dalla centrale di committenza.

Inoltre, anche i controlli effettuati su specifiche procedure di gara hanno rivelato criticità correlate alle tempistiche per l'aggiudicazione, che solo in alcuni casi sono parse giustificabili in ragione dell'elevato numero di partecipanti o della proposizione di ricorsi giurisdizionali; mentre, in un caso è stato rilevato il mancato utilizzo di piattaforme telematiche. Infine, alcune criticità sono emerse anche rispetto alle attività di controllo sull'esecuzione, pur in presenza di regolamenti organizzativi, in base ai quali il soggetto aggregatore era tenuto a richiedere agli enti aderenti dati ed informazioni necessari per garantire il monitoraggio sull'esecuzione contrattuale e ad intervenire anche in caso di mancata trasmissione di informazioni da parte degli enti stessi.

Per due dei soggetti aggregatori ispezionati è stata, invece, rilevata la sussistenza di criticità particolarmente gravi, tali da far dubitare in radice della loro stessa idoneità ad espletare le funzioni di centralizzazione degli acquisti e di committenza.

In questi casi, come previsto dal *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, si è proceduto con la comunicazione delle risultanze istruttorie agli enti interessati, al fine di consentire agli stessi di fornire le proprie controdeduzioni; esaminate le considerazioni svolte da questi ultimi, l'Autorità ha approvato le deliberazioni conclusive.

12.5.1. Le carenze gestionali e di organico

Nella delibera ANAC n. 438 del 30 settembre 2024, è stato evidenziato come, pur essendo iscritto nell'elenco dei soggetti aggregatori dal 2015, l'ente ispezionato non abbia ancora definito un sistema strutturato, per l'acquisizione delle esigenze degli enti afferenti alla propria competenza, che consenta di effettuare acquisti per le categorie merceologiche individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2018¹⁹, diverse da quelle del settore sanitario.

Tale carenza è risultata anche dall'impostazione della documentazione delle sole due gare centralizzate espletate (aventi ad oggetto servizi di pulizia e manutenzione) che non contenevano alcuna informazione sulla numerosità e ubicazione degli enti che avrebbero potuto aderire alle rispettive convenzioni o riguardo agli edifici per i quali sarebbero stati richiesti gli interventi. Sebbene entrambe le procedure abbiano visto la partecipazione di una pluralità di operatori economici, è stato rilevato che la descritta incompletezza informativa e la mancata articolazione in lotti potrebbero aver scoraggiato la partecipazione di altri potenziali concorrenti, risultando oltremodo difficile formulare un'offerta, oltre a determinare l'anticipata conclusione dello strumento, rivelatosi anzitempo inadeguato alle effettive esigenze.

¹⁹ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2018, recante "Individuazione delle categorie merceologiche, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89".

Quanto al mancato svolgimento delle funzioni di soggetto aggregatore, è stato anche evidenziato che, per effetto dell'entrata in vigore del nuovo Codice e del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, *"i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89"*, sono iscritti di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate. Resta fermo, tuttavia, che il presupposto di tale automatica qualificazione è che siano mantenuti i requisiti richiesti al tempo dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 novembre 2014²⁰, per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, tra i quali anche quello di svolgere attività di centrale di committenza, con carattere di stabilità e mediante un'organizzazione dedicata.

Tali condizioni non sono risultate sussistenti in capo all'ente ispezionato. Pertanto, nella delibera citata l'Autorità ha concluso che spetta allo stesso disporre di risorse adeguate e di un'organizzazione efficace, per svolgere i compiti assegnati dalla legge, anche promuovendo il ricorso proattivo a forme più efficienti di programmazione degli acquisiti e di raccolta dei fabbisogni per le gare aggregate. Infine, l'Autorità ha raccomandato di voler adottare, con ogni possibile urgenza, tutte le misure necessarie per assolvere all'obbligo di aggiudicare procedure di appalto centralizzate con riferimento alle categorie merceologiche diverse da quelle dell'ambito sanitario, indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018.

Con la summenzionata delibera, l'Autorità ha confermato quanto emerso nell'ambito di attività di vigilanza svolte in precedenza che avevano già rivelato evidenti carenze da parte della centrale di committenza ispezionata, sebbene riferite all'affidamento del solo servizio di ristorazione, ambito che, pertanto, non è stato riesaminato nel corso dell'ispezione.

In particolare, l'ente non è risultato adeguatamente strutturato, sia a causa del ristretto numero delle risorse umane assegnate, sia della instabilità di tali assegnazioni.

L'inefficienza dell'ente si manifesta anche in ragione del mancato espletamento di gare centralizzate in tutte le categorie merceologiche individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2018, sebbene lo stesso sia sempre stato iscritto nell'elenco dei soggetti aggregatori.

La ragione di tali inefficienze è stata rinvenuta nella totale assenza di attività programmatoria delle procedure da svolgere, come pure del necessario sistema di interlocuzione con le amministrazioni sanitarie, o di altri ambiti, che alla stessa dovrebbero poter fare riferimento, comunicando periodicamente le proprie esigenze.

Non svolgendo procedure aggregate, l'ente non è risultato strutturato per la redazione della documentazione di gara, attività a cui continua a provvedere la singola amministrazione interessata; ed infatti, lo svolgimento della gara su delega - riconducibile tra le attività di committenza ausiliaria e non di centralizzazione - è l'unica attività svolta, a cui si aggiunge quella che consiste nell'adesione a convenzioni stipulate da altri soggetti aggregatori.

Quanto a quest'ultima modalità di espletamento delle proprie funzioni, nella delibera è stato rilevato che, sebbene non vietata da alcuna disposizione normativa, si tratta dell'unico sistema ancora in uso, nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore delle disposizioni nazionali che hanno introdotto il sistema dei soggetti aggregatori, di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 66/2014²¹.

Anche per questo ente, è stato, dunque, evidenziato che, se per effetto dell'entrata in vigore del nuovo Codice e del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, *"i soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89"*, sono iscritti di diritto nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, resta fermo, tuttavia, che tra i requisiti richiesti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 novembre 2014, vi è anche quello di svolgere attività di centrale di committenza (e non solo di committenza ausiliaria), con carattere di stabilità e mediante un'organizzazione dedicata.

²⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 novembre 2014, recante *"Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi"*.

²¹ Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, recante *"Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"*; convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

In conclusione, l'Autorità, pur avendo preso atto delle determinazioni da ultimo assunte dall'ente riguardo alla istituzione della "Nuova CUC" regionale, ha raccomandato allo stesso di riservare ogni possibile urgenza al completamento del processo avviato, per assolvere all'obbligo di aggiudicare procedure di appalto centralizzate con riferimento a tutte le categorie merceologiche indicate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2018.

12.6. LA VIGILANZA NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

12.6.1. Le ordinanze contingibili e urgenti nel settore della gestione dei rifiuti

Nell'anno trascorso è stata svolta un'intensa attività di vigilanza sulla verifica dei requisiti delle ordinanze contingibili e urgenti previste dall'articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006²², in materia di tutela della salute pubblica e dell'ambiente, con riferimento alla gestione dei rifiuti urbani.

Un primo aspetto che merita di essere segnalato riguarda l'importante azione sinergica intercorsa con il Ministero dell'Ambiente e dello Sviluppo Economico (di seguito MASE) sul monitoraggio dei presupposti per l'adozione delle ordinanze contingibili e urgenti nel settore della gestione dei rifiuti urbani, emanate dal Sindaco in virtù dell'articolo 50 del d.lgs. n. 267/2000²³.

In tale ambito, infatti, il rischio che un'interruzione del servizio di raccolta e smaltimento possa causare un'emergenza sanitaria, determina, frequentemente, un abuso nel ricorso a tale strumento. Grazie alle molteplici segnalazioni del MASE pervenute ad ANAC, sono state avviate opportune attività di vigilanza che hanno permesso di evidenziare, innanzitutto, una distribuzione abbastanza uniforme delle ordinanze contingibili sul territorio nazionale.

È emerso, inoltre, che le proroghe concesse con tali provvedimenti amministrativi hanno, in molti casi, una durata massima che va oltre i sei mesi stabiliti dal dispositivo di legge, periodo eventualmente reiterabile, a scaglioni di sei mesi, per un massimo di diciotto mesi (si rammenta che la durata massima del regime emergenziale è pari a 24 mesi).

Si sono accertati casi in cui le proroghe del servizio sono state concesse direttamente al medesimo operatore economico per 12 mesi continuativi e reiterate per anni, quasi raddoppiando il tempo contrattuale, con evidente lesione dei principi di derivazione comunitaria volti a favorire la concorrenza, la parità di trattamento e la non discriminazione degli operatori economici.

Sovente, poi, in molte ordinanze mancano del tutto, o quasi, i requisiti fondamentali per la loro attivazione: non è presente l'accurata e dovuta esplicitazione delle motivazioni alla base dell'adozione della decisione *extra ordinem*; non sono specificate le norme derogate, né allegati o citati i pareri tecnici o tecnico-sanitari degli organi chiamati per legge ad esprimersi con specifico riferimento alle conseguenze ambientali.

Le indagini condotte hanno permesso di comprendere che, spesso, alla base del mancato rispetto dell'articolo 191 del d.lgs. n. 152/2006, concepito per fronteggiare situazioni eccezionali, imprevedibili e non dipendenti dall'amministrazione, vi è la mancanza di una programmazione adeguata.

Molti provvedimenti, infatti, vengono emanati senza aver intrapreso le opportune procedure per il nuovo affidamento o avendole attivate con molto ritardo rispetto alla scadenza del contratto. Ciò può dipendere da vari fattori, tra i quali la carenza di organico presso le amministrazioni e la gestione associata del ciclo di rifiuti. Si tratta di fattori che rallentano l'attività ordinaria di individuazione dei gestori del servizio, in particolare nei Comuni piccoli che spesso possono contare solo su personale distaccato presso varie amministrazioni.

In altri casi è emerso che i Comuni ricorrono allo strumento delle ordinanze con la motivazione anche di ottenere maggiore risparmio per le casse comunali, vista l'applicazione di prezzi anche molto risalenti, fino a dieci anni di distanza. Altre volte accade che la presenza di società di regolazione del servizio (di seguito S.R.R.) – a cui è deputata, per legge, anche l'individuazione dei nuovi aggiudicatari – non riescano a portare a termine l'iter per l'individuazione dei nuovi affidatari, per cui, nelle more, i Comuni, pur essendosi attivati per tempo,

²² Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante "Norme in materia ambientale".

²³ Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali".

sono “costretti” a procedere mediante affidamento diretto al medesimo operatore economico ricorrendo proprio allo strumento delle ordinanze contingibili.

Molto spesso, si verifica anche che, per mancanza di personale interno alle S.R.R., visto l'ingente ritardo, vengano stipulati accordi di collaborazione con i Comuni per lo svolgimento, tramite una stazione unica appaltante, delle procedure selettive.

Altri esempi di vigilanza riguardano l'attesa del pronunciamento del giudice di seconda istanza a seguito di ricorsi per l'annullamento di affidamenti a società *in house providing*; le mancate celebrazioni di gare affidate a centrali di committenza o di stazioni uniche appaltanti; l'attesa di contributi straordinari da parte delle Regioni che genera, presso le amministrazioni, un clima di incertezza riferito all'entità del finanziamento su cui contare rispetto all'anno precedente.

Quest'ultimo è il caso del contributo straordinario istituito in Sicilia ai sensi dell'articolo 6 della legge regionale n. 5/2014²⁴, quale contributo, da confermarsi annualmente, per le spese del trasporto dei rifiuti via mare per i Comuni delle isole minori; contributo che viene erogato dopo l'approvazione della legge di stabilità regionale, solitamente ben oltre il primo trimestre dell'annualità di bilancio.

Quanto esposto consente di evidenziare che il ricorso alle ordinanze da un lato è determinato dal fine di scongiurare situazioni di emergenza ambientale nel proprio territorio, dall'altro dalla volontà di affidare direttamente al medesimo operatore economico uscente la proroga degli affidamenti in modo automatico, reiterato e senza un preciso orizzonte temporale, in ragione di una prassi irregolare ormai consolidata nel tempo.

Le istruttorie si sono concluse, nella maggior parte dei casi, mediante nota di definizione semplificata del procedimento ai sensi dell'articolo 20 del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, con la richiesta di aggiornamenti a scadenze temporali; ciò ha avuto spesso l'effetto di riattivare o garantire maggiore speditezza alle attività amministrative finalizzate all'avvio di procedure per l'individuazione del nuovo affidatario del servizio.

Di seguito, si riportano alcuni procedimenti aventi ad oggetto servizi pubblici locali.

12.6.2. Il servizio di gestione dei rifiuti

In relazione alla gestione dei servizi pubblici locali, l'Autorità ha svolto un'attività di vigilanza sul servizio di raccolta rifiuti del Comune di Catanzaro.

Con esposto, è stato segnalato che l'amministrazione aveva prolungato il contratto con il gestore, oltre i limiti temporali consentiti dalle norme di settore e dalle disposizioni contrattuali, e non aveva vigilato sulla corretta esecuzione dell'appalto. In particolare, la ditta non avrebbe adempiuto a quanto previsto nel capitolato d'appalto, non osservando le previsioni relative alla realizzazione di un secondo centro di raccolta nel territorio del Comune di Catanzaro ed al raggiungimento degli obiettivi fissati per la percentuale di raccolta differenziata e di avvio al riciclo. Il segnalante contestava, inoltre, l'illegittimità delle determinazioni assunte dall'amministrazione comunale che aveva stipulato un accordo transattivo con il gestore, rinunciando alle pretese creditorie che avrebbe dovuto vantare a fronte degli inadempimenti contrattuali.

Nel dare seguito alla segnalazione, l'Autorità ha svolto un'istruttoria complessa, nel corso della quale è stato sentito in audizione il Comune. Al termine dell'istruttoria, in data 5 dicembre 2024, l'Autorità ha adottato una nota di definizione semplificata mettendo in luce l'illegittimità della proroga del servizio, riconoscendo una responsabilità dell'amministrazione nell'aver portato avanti una gestione non compatibile con il diritto euro-unitario e con le esigenze ad esso sottese, e contestando le irregolarità riscontrate nelle verifiche sull'esecuzione contrattuale. Ha rilevato, inoltre, l'invalidità dell'accordo transattivo stipulato tra il Comune di Catanzaro ed il gestore del servizio in quanto, tramite compensazione delle reciproche pretese, la transazione aveva avuto un'incidenza sostanziale sul contratto, comportandone una modifica, in contrasto con l'articolo 106 del d.lgs. n. 50/2016. Infine, l'Autorità ha raccomandato al Comune di interrompere la gestione in proroga e di adottare quanto prima atti e provvedimenti volti a prevenire nella futura gara il ripetersi delle illegittimità e delle irregolarità riscontrate nell'attività di vigilanza.

²⁴ Legge regionale Sicilia, del 28 gennaio 2014, n. 5, recante “Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2024. Legge di stabilità regionale”.

In adempimento a quanto richiesto, con nota di riscontro, il Comune di Catanzaro ha comunicato le determinazioni assunte per uniformarsi a quanto rilevato dall'Autorità.

12.6.3. Gli affidamenti di servizi di igiene urbana

Il Comune di Melito di Porto Salvo

Con esposto all'Autorità è stata segnalata la presunta illegittimità delle proroghe c.d. tecniche del servizio di igiene urbana disposte nei confronti della ditta affidataria del servizio presso il Comune di Melito di Porto Salvo.

L'Autorità ha richiesto la trasmissione di informazioni e documenti in ordine alle criticità evidenziate dal segnalante, e dalla consultazione di atti trasmessi è emerso che, successivamente all'atto di proroga di dodici mesi, disposto conformemente alle previsioni del capitolato nonché del contratto, il Comune aveva, prima, prorogato di nuovo il servizio e, poi, disposto un affidamento diretto alla medesima società, nelle more della predisposizione degli atti per la nuova gara.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità, con nota di definizione semplificata del 23 settembre 2024, ha riconosciuto l'illegittimità della proroga contrattuale in quanto disposta in contrasto con le previsioni contrattuali e normative vigenti, nonché determinata da inefficienze imputabili all'amministrazione, piuttosto che da cause oggettive. Di conseguenza, è stato rilevato che la proroga contrattuale ha, nel caso di specie, configurato un affidamento diretto e senza gara del servizio, in contrasto con i principi comunitari recepiti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016 e, in particolare, con i principi di libera concorrenza, parità di trattamento e di massima partecipazione.

Il Comune di Procida

È stata oggetto di segnalazione anche la gestione del servizio di igiene urbana del Comune di Procida nel periodo pre e *post* pandemico. In particolare, è emersa la circostanza che, nell'affidamento dell'appalto mediante gara pubblica, un'impresa esclusa dalla gara per mancanza dei requisiti aveva poi ottenuto dall'aggiudicataria il subappalto del servizio di trasporto rifiuti.

L'Autorità ha svolto un'approfondita istruttoria riguardante sia la fase di affidamento sia quella di esecuzione del contratto principale, compreso l'affidamento in subappalto della predetta prestazione accessoria.

A conclusione dell'*iter* procedimentale, con nota del 26 marzo 2024, l'Autorità ha contestato alcune irregolarità nella condotta della stazione appaltante, e in particolare l'inosservanza degli obblighi informativi verso l'Autorità circa l'avvenuta esclusione dalla gara di una impresa risultata priva dei requisiti, la prolungata carenza di controllo sulla corretta esecuzione del contratto principale, conseguente alla mancata nomina del Direttore dell'esecuzione, l'affidamento senza gara pubblica ad un'altra impresa, dopo l'avvenuta risoluzione contrattuale, di prestazioni per un valore stimato di oltre 1,5 milioni di euro, mediante un uso improprio dello strumento dell'ordinanza sindacale.

Riguardo a tale ultimo aspetto è stato osservato che, in mancanza di un adeguato supporto motivazionale per l'ordinanza *extra ordinem*, l'affidamento diretto del servizio di igiene urbana risulta in contrasto con la disciplina di cui all'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016.

Il Comune di Supino

A seguito di una segnalazione riguardante una possibile inosservanza delle modalità di svolgimento del servizio, dichiarate in sede di gara da parte dell'aggiudicatario della gestione dei rifiuti, presso il Comune di Supino, l'Autorità ha condotto una attività istruttoria incentrata specificatamente sulla fase esecutiva del contratto in questione.

L'Autorità ha accertato che, nel corso dell'esecuzione contrattuale, dopo poco più di un anno dall'avvio del servizio, l'operatore economico aggiudicatario ha unilateralmente e ingiustificatamente sospeso l'impiego della piattaforma informatica presentata in sede di gara, comunicando tale decisione all'ente locale e, contestualmente, informandolo della sostituzione di detta piattaforma con quella di diverso fornitore. La citata comunicazione non è stata riscontrata in alcun modo dal Comune di Supino: l'ente, infatti, non ha adottato alcun

atto formale sulla vicenda (nessun atto istruttorio sulle caratteristiche del sistema informatico introdotto e/o sulla portata della modifica contrattuale proposta, né alcun atto di autorizzazione alla modifica, né di diniego); solo a seguito di accesso a tutti gli atti di gara da parte di una società terza, il Comune di Supino ha richiesto all'aggiudicatario una comparazione delle caratteristiche tra le due piattaforme.

L'operazione di sostituzione della piattaforma informatica effettuata dall'aggiudicatario ha configurato una modifica contrattuale realizzata in corso di esecuzione del servizio e non autorizzata dalla stazione appaltante; pertanto, l'Autorità ha contestato al Comune di Supino tale rilievo tramite nota di definizione semplificata del 27 settembre 2024.

Il Comune di Catania

Con nota di definizione semplificata del 16 ottobre 2024, l'Autorità ha concluso l'istruttoria sulla variante al contratto di gestione rifiuti presso la città di Catania (lotto Centro) disposta dal Comune con propria deliberazione.

Nello specifico, è stato condotto un approfondimento atto a verificare se detta modifica sia stata adottata in presenza di tutte le condizioni richieste dalla normativa di riferimento (articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016 *ratione temporis* applicabile), con particolare riferimento alla presenza, nel caso concreto, di *"circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice"*.

L'istruttoria ha evidenziato che l'ente locale ha approvato la perizia di variante e suppletiva a causa del verificarsi di condizioni non sussistenti all'epoca dell'esecuzione del progetto e che detta variante è incentrata sull'incremento della frequenza nell'esecuzione dei servizi e delle prestazioni già previsti negli atti di gara (ad esempio, la frequenza di spazzamento e di lavaggio di alcune strade del centro storico, servizi dominicali e festivi, implementazione della frequenza di raccolta dei rifiuti nelle aree del centro storico e della movida, implementazione dei cestini per le varie tipologie di rifiuti e per le deiezioni canine, etc.). Invero, il contratto non ha subito alcuna modifica sostanziale. La perizia suppletiva ha comportato una maggiorazione del canone annuale a favore dell'appaltatore pari a circa 2,5 milioni di euro per un aumento di costo complessivo inferiore al 10% del contratto.

La modifica contrattuale disposta dall'ente è stata giustificata considerando la produzione di rifiuti dell'anno 2023 (superiore alle stime preventivate in sede di gara), come una circostanza imprevista ed imprevedibile, tale da giustificare il ricorso alla modifica contrattuale ai sensi dell'articolo 106, comma 1 lettera c), del d.lgs. n. 50/2016.

Nel caso di specie, l'Autorità ha ritenuto non condivisibile la possibilità di qualificare una produzione in eccedenza di rifiuti, rispetto a quanto preventivato, come evento imprevisto e imprevedibile per la stazione appaltante, ancor più in considerazione del fatto che la stessa era consapevole dell'incremento dell'afflusso dei visitatori, oltre che di cittadini e studenti fuori sede, nonché della presenza di oltre duemila strutture *extra* alberghiere non esistenti in epoca pre-pandemica. Infatti, è difficile ipotizzare che possa verificarsi un incremento turistico e di strutture recettizie talmente repentino da sbilanciare, addirittura, le previsioni di raccolta del servizio rifiuti adeguatamente predisposte e che pertanto possa considerarsi evento imprevedibile, ancor più in una città ad alta vocazione turistica quale è la città di Catania.

A seguito della definizione del procedimento, conclusosi con la contestazione alla stazione appaltante di tale rilievo, l'esecuzione del contratto è stata sottoposta a monitoraggio annuale fino alla data di scadenza dello stesso.

Il Comune di Ardea

L'Autorità ha condotto un'attività di vigilanza in tema di affidamento di servizi nei settori c.d. sensibili ai sensi dell'articolo 1, comma 52, della legge n. 190/2012 e della necessaria iscrizione degli operatori economici operanti in tali settori negli elenchi dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativi di infiltrazione mafiosa istituiti presso ogni Prefettura c.d. *white list*.

Con particolare riferimento al servizio di gestione rifiuti presso il Comune di Ardea, è stato riscontrato che la società subentrata nell'esecuzione del servizio ha presentato richiesta di iscrizione presso l'elenco detenuto dall'Ufficio Territoriale del Governo di Milano ma non ha mai ottenuto formale iscrizione; l'istruttoria di competenza della Prefettura, infatti, è risultata ancora in corso, nonostante il contratto sia stato materialmente avviato e l'impresa sia presente nell'elenco con stato *"richiesta di iscrizione"*.

Ciononostante, è emerso che la Città metropolitana di Roma Capitale ha espletato tutti i controlli richiesti dalla legge prima di disporre l'aggiudicazione dell'appalto a favore dell'impresa: nello specifico, è stata acquisita la documentazione antimafia tramite richieste dirette sulla Banca Dati Nazionale Unica della Documentazione Antimafia (BDNA), e, rispettivamente, risultano inoltrate una richiesta di informazione antimafia ex articolo 91 del d.lgs. n. 159/2011²⁵, nonché la richiesta di comunicazione antimafia, entrambe tramite il sistema informatico BDNA della Prefettura di Milano.

Pertanto, avendo la stazione appaltante espletato tutte le verifiche antimafia conformemente a quanto previsto dalla normativa di riferimento (articolo 1, comma 52, della legge n. 190/2012 e articolo 92, commi 2 e 3, della legge n. 159/2011), non sono emerse criticità nell'operato dell'amministrazione e si è proceduto a concludere il procedimento tramite archiviazione ai sensi dell'articolo 7 del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*.

²⁵ 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".

13 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

Nel 2024, in osservanza del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici* (di seguito Regolamento)¹, l'Autorità ha svolto l'attività di vigilanza attivandosi d'iniziativa d'ufficio o a seguito della presentazione delle segnalazioni, alcune delle quali oggetto di trattazione ai sensi dell'articolo 7, comma 2, del Regolamento stesso, per le finalità generali, ed altre soggette ad archiviazione ai sensi degli articoli 6 e 7.

Nel corso della trattazione si darà conto, pertanto, sia delle segnalazioni, caratterizzate da rilevanza e priorità, ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento sia delle istruttorie d'impulso d'ufficio che hanno determinato l'apertura di numerosi fascicoli, di cui in parte definiti e in parte in fase istruttoria, ovvero trattazioni sospese per inerzia delle stazioni appaltanti nel fornire i dovuti riscontri.

13.1. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO

13.1.1. Affidamento diretto, frazionamento illecito e criterio di rotazione

Con riferimento alla fase dell'affidamento, un particolare profilo di indagine ha riguardato le modalità di determinazione del valore dell'appalto, ai fini della verifica del rispetto delle soglie previste per l'utilizzo dell'affidamento diretto e delle procedure negoziate, nonché della violazione del divieto di artificioso frazionamento.

A seguito di molteplici indagini a carattere generale svolte sulle attività negoziali delle stazioni appaltanti, sono state riscontrate, già a partire dagli ultimi anni, varie anomalie in riferimento agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate sottosoglia, strumenti a cui spesso si ricorre senza rispettare adeguatamente i principi richiamati per il loro regolare impiego.

Le procedure analizzate nel corso del 2024 sono in parte ancora inquadrabili nella vigenza della disciplina del d.lgs. n. 50/2016² e dell'articolo 1 del decreto-legge n. 76/2020³, c.d. decreto Semplificazioni, mentre altre sono riferite alla vigente disciplina del d.lgs. n. 36/2023⁴, che, in merito alle soglie previste per l'affidamento diretto e per le procedure negoziate senza bando, ha sostanzialmente stabilizzato il contenuto del citato decreto-legge.

Nel corso delle indagini svolte si è valutata la corretta applicazione dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76/2020 e dell'articolo 50, comma 1, lettere a) e b), del Codice dei contratti pubblici (di seguito Codice), in merito ai limiti di 150.000 euro, per l'affidamento diretto dei lavori e di 139.000/140.000 euro per l'affidamento diretto dei servizi di ingegneria e architettura e dell'attività di progettazione, e dell'articolo 14 del d.lgs. n. 36/2023, coerentemente con quanto già disposto dall'articolo 35 del d.lgs. n. 50/2016 concernente le modalità di calcolo del valore stimato del contratto.

Gli accertamenti condotti hanno consentito di evidenziare numerose violazioni nell'applicazione della normativa citata; è stato, infatti, rilevato un frequente ricorso all'artificioso frazionamento di appalti di lavori e di servizi di ingegneria e architettura, concretizzatosi in micro affidamenti diretti, anche di breve durata, in luogo di affidamenti economicamente e tecnicamente più consistenti, per cui fosse necessario esperire le ordinarie procedure ad evidenza pubblica o le altre procedure negoziate maggiormente competitive.

Le maggiori criticità sono collegate a carenze di programmazione delle lavorazioni da parte delle stazioni appaltanti che hanno generato la frammentazione degli affidamenti e la compromissione dei principi di econo-

¹ Il *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici* di ANAC, approvato con la delibera n. 270 del 20 giugno 2023, è stato, da ultimo, aggiornato con delibera n. 346 del 3 luglio 2024.

² Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

³ Decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", c.d. decreto Semplificazioni, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120.

⁴ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

micità ed efficienza, oltre alla violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

L'indagine sulla corretta determinazione del valore e delle soglie degli appalti e degli affidamenti rileva anche per la verifica del rispetto del principio di rotazione, disciplinato dall'articolo 49 del Codice, in ragione del fatto che l'applicazione di tale principio potrebbe essere aggirata mediante arbitrari frazionamenti delle commesse e delle fasce di importo, ovvero tramite ingiustificate aggregazioni o strumentali determinazioni del calcolo del valore stimato dell'appalto.

Anche la violazione del principio di rotazione, nell'ambito delle istruttorie svolte, è venuta in rilievo, sia con riferimento alla previgente disciplina di cui all'articolo 36, del d.lgs. n. 50/2016, e delle correlate Linee guida ANAC n. 4⁵, dove tale principio era stato declinato come rotazione "degli inviti e degli affidamenti", sia con riferimento alla disciplina di cui all'articolo 49, del d.lgs. n. 36/2023, che lo intende come "rotazione degli affidamenti" sottosoglia e, quindi, non riferibile alle ipotesi di operatori solo invitati e non aggiudicatari.

Di seguito si riportano gli esiti principali delle indagini svolte dall'Autorità negli appalti di lavori nelle attività di progettazione, settori in cui si sono maggiormente evidenziate le disfunzioni riguardo alla corretta applicazione dei principi di economicità, efficacia, correttezza, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, pubblicità e rotazione degli inviti e degli affidamenti.

13.1.1.1. Le indagini sui lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria

Come anticipato, in questo paragrafo si metteranno in evidenza le risultanze delle indagini condotte relativamente agli appalti di lavori, con particolare riferimento agli appalti di manutenzione ordinaria e straordinaria avuto particolare riguardo al fenomeno dell'estrema parcellizzazione delle commesse.

Il Ministero della Cultura - Biblioteca universitaria di Genova

Un primo caso esemplificativo riguarda l'attività istruttoria condotta nei confronti del Ministero della Cultura – Direzione generale Biblioteche e diritto d'autore – Biblioteca universitaria di Genova, relativamente agli affidamenti diretti di lavori relativi al periodo 2019-2021, che ha consentito di verificare che la stazione appaltante, in assenza di un'opportuna programmazione delle lavorazioni occorrenti per garantire la dovuta funzionalità agli impianti, aveva suddiviso l'attività di manutenzione degli stessi in numerosi micro-affidamenti di modesto importo, affidandoli spesso al medesimo operatore economico.

L'istruttoria, definita con nota del 16 aprile 2024, ha contestato l'elusione del disposto dell'articolo 21 del d.lgs. n. 50/2016, oltre che del principio di rotazione degli affidamenti e degli inviti e del divieto di frazionamento artificioso, in contrasto con il principio della massima apertura alla partecipazione e della concorrenza; ciò ha comportato una compromissione del principio di economicità, con conseguenti mancati risparmi di spesa conseguibili mediante una più idonea apertura al mercato.

Il Comune di Fiano Romano

Nel seguito, si richiama la vigilanza svolta sull'attività negoziale realizzata dal Comune di Fiano Romano, nel periodo 2021-2024, per la verifica del rispetto del principio di rotazione e del divieto di frazionamento artificioso negli affidamenti diretti di lavori. Durante l'istruttoria è stata rilevata una mancata programmazione delle attività, anche con riferimento alla manutenzione ordinaria, nonché una estrema parcellizzazione degli affidamenti diretti con conseguente violazione del divieto di frazionamento artificioso degli appalti, che è stato giustificato dal Comune in ragione del fatto che il finanziamento di dette attività proveniva per la stragrande maggioranza dai proventi della c.d. legge Bucalossi⁶ e da varie alienazioni, il cui venire in essere risultava quindi assolutamente incerto e non programmabile.

A seguito di tale contestazione, la stazione appaltante rappresentava all'Autorità le proprie intenzioni di procedere, nel prossimo futuro, al miglioramento della gestione degli affidamenti dei lavori di manutenzione straordinaria attraverso il ricorso allo strumento dell'accordo quadro.

⁵ Linee guida n. 4 recanti "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", approvate con delibera ANAC n. 1097 del 26 ottobre 2016, successivamente aggiornata con delibera ANAC n. 140 del 27 febbraio 2019 e, infine, ulteriormente aggiornate con delibera ANAC n. 636 del 10 luglio 2019, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 55/2019 di conversione del decreto-legge n. 32/2019.

⁶ Legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante "Norme in materia di edificabilità dei suoli".

È, altresì, emersa la mancata conformità dell'operato della stazione appaltante al principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti. Si è, infatti, rilevata la presenza di numerosi affidamenti diretti nel settore della pubblica illuminazione, concentrati su due affidatari "di fiducia", in relazione a prestazioni assolutamente sovrapponibili, appartenenti alla stessa tipologia omogenea di lavorazioni e rientranti nella medesima categoria merceologica, che consentono di ritenere integrata la violazione del principio di rotazione, in ragione del riaffidamento di appalti rientranti nella medesima categoria merceologica, e senza soluzione di continuità, al gestore uscente.

L'istruttoria è stata definita con nota del 12 giugno 2024 con la quale sono state contestate le criticità sopra esposte, con invito a voler tener conto, per i futuri affidamenti, di quanto specificamente dedotto e rilevato, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

Il Comune di Bergamo

Presso il Comune di Bergamo è stata condotta un'indagine, concernente gli affidamenti diretti e le procedure negoziate di lavori sottosoglia, in esito alla quale è emerso che, con riferimento al triennio 2020-2022, il Comune ha frazionato l'affidamento dei lavori di manutenzione del verde e di manutenzione stradale.

Nell'istruttoria è stata data evidenza della parcellizzazione delle commesse in procedure negoziate e affidamenti diretti, con elusione del divieto di frazionamento artificioso, non rispettando l'obbligo della programmazione dei lavori, disciplinato dall'articolo 21, del d.lgs. n. 50/2016. È stato rilevato che, attraverso un'adeguata programmazione, il Comune ben avrebbe potuto perseguire più coerentemente la realizzazione di detti interventi, mediante la pubblicazione di un unico procedimento ad evidenza pubblica, anche attraverso la suddivisione della procedura in lotti, ai sensi dell'articolo 51, del d.lgs. n. 50/2016, e stimando correttamente la base d'asta, in conformità a quanto previsto dall'articolo 35, commi 1, 4 e 6, del medesimo decreto.

L'istruttoria, definita con nota del 30 luglio 2024, ha rilevato anche il mancato rispetto del principio di rotazione, così come disciplinato dall'articolo 36 del previgente Codice dei contratti e dalle Linee guida n. 4, evidenziando il susseguirsi di inviti rivolti sempre agli stessi operatori economici che, appunto, risultavano favoriti nella possibilità di aggiudicarsi l'appalto, avendo conoscenza di informazioni derivanti dall'affidamento precedente.

In conclusione, al termine dell'istruttoria, unitamente alla contestazione delle criticità sopra rilevate, l'Autorità ha invitato la stazione appaltante a voler tener conto, per il futuro, di quanto specificatamente dedotto e rilevato, in vista di un più puntuale rispetto dei suddetti principi e della normativa di settore.

Il Comune di Ancona

Analoghe criticità sono state dedotte nell'ambito dell'istruttoria che ha interessato il Comune di Ancona, laddove è stato rilevato, che, in riferimento al triennio 2020-2022, si è ricorso maggiormente alle procedure negoziate senza bando e agli affidamenti diretti, a fronte dello svolgimento di pochissime procedure aperte. Tale analisi appare sintomatica di una mancata programmazione dei lavori da parte del Comune e comporta una possibile elusione del divieto di frazionamento artificioso.

Nell'esaminare alcune specifiche procedure di appalti di manutenzione concernenti, ad esempio, i settori di "impianti sportivi ed edilizia sociale" e di "riqualificazione urbana", è stato messo in evidenza il ricorrere a molti affidamenti di piccolissimo importo inerenti alla manutenzione ordinaria, straordinaria, impiantistica e di restauro. In tale contesto, è stato precisato che, con adeguata programmazione, il Comune avrebbe potuto porre in essere una o più procedure ad evidenza pubblica (sia una procedura negoziata con bando sia una procedura aperta), eventualmente procedendo alla suddivisione in lotti per ambiti omogenei, al fine di consentire la partecipazione di ulteriori imprese, tra cui anche le piccole e medie, cui affidare l'esecuzione degli interventi, in ossequio al principio della maggiore concorrenza, economicità e trasparenza negli affidamenti.

Sotto il profilo del rispetto del principio di rotazione, dall'analisi delle procedure svolte nel triennio di riferimento, è emersa la tendenza della stazione appaltante a rivolgersi spesso alla stessa platea di operatori economici, verificandosi così che l'operatore economico affidatario del primo appalto, reinvitato alla gara per il successivo, ne risultava nuovamente affidatario.

L'istruttoria, definita con nota del 30 luglio 2024, dà evidenza delle significative criticità che hanno caratterizzato l'attività del Comune che ha agito in difformità ai principi generali espressi dal Codice, con particolare rife-

rimento all'articolo 35, del d.lgs. n. 50/2016, relativamente al divieto di frazionamento artificioso e all'articolo 36, comma 1, del medesimo Codice, per quanto concerne l'elusione del principio di rotazione.

Il Comune di Coggiola

L'Autorità, a seguito di una segnalazione, ha svolto attività di vigilanza sugli affidamenti diretti di lavori posti in essere dal Comune di Coggiola, riscontrando il mancato rispetto del principio di rotazione.

L'istruttoria ha avuto ad oggetto gli affidamenti diretti, nei confronti di un solo operatore economico, relativamente allo svolgimento di lavori omogenei di asfaltatura o messa in sicurezza di alcune strade urbane del Comune ovvero di opere di regimazione delle acque meteoriche – ossia quegli interventi tecnici messi in atto allo scopo di ridurre al minimo la possibilità di innesco dei processi erosivi – in elusione del principio di rotazione, in cui è emersa anche la mancata motivazione per il reinvio del contraente uscente.

L'assenza di rotazione si è appurata considerando che la stessa società risultava titolare di commesse afferenti a lavorazioni omogenee e consequenziali. Le spiegazioni addotte dalla stazione appaltante in sede di procedimento di vigilanza, ma non riportate nelle determinate di affidamento, riguardano il fatto che la ditta era l'unica disponibile a garantire l'esecuzione dei predetti lavori, in tempi rapidi e certi, prima dell'avvento della stagione invernale che avrebbe potuto compromettere ulteriormente il manto stradale; infatti, tutte le altre ditte interpellate informalmente, non riuscivano a garantire entro i tempi richiesti il termine dei lavori, in quanto impegnate, a loro volta, nell'esecuzione di analoghi lavori di asfaltatura per altri enti vincolati alle scadenze previste dalla legge n. 160/2019⁷.

L'istruttoria è stata definita con nota del 24 maggio 2024 e ha invitato la stazione appaltante a voler tener conto, per i futuri affidamenti, dei rilievi formulati, in vista di un adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore.

13.1.1.2. Le indagini sui servizi di progettazione

In questo ambito è emersa una frequente parcellizzazione della progettazione di opere unitarie in singoli incarichi, e afferenti a specifici elementi progettuali, affidati in via diretta, in assenza di profili tecnici giustificativi, e in modo non coerente né con il divieto di frazionamento né con il previsto obbligo di stimare in via unitaria l'importo totale dei servizi di ingegneria e architettura.

La diffusione della violazione del divieto di artificioso frazionamento dei servizi di progettazione ha indotto l'Autorità ad adottare il Comunicato del 10 luglio 2024, nel quale, tra l'altro, si è richiamata la priorità da accordare all'affidamento congiunto di tutti gli incarichi di progettazione riferibili ad un'opera unitaria, funzionale e fruibile, rispetto all'affidamento disgiunto dei singoli servizi e/o incarichi.

Il Comune di Roma

In merito ai pronunciamenti più significativi, si richiama l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Roma in riferimento al *"servizio di progettazione per l'ampliamento del canile e la realizzazione dell'ospedale veterinario di Roma Capitale"*, laddove, a fronte di un avvenuto affidamento in via unitaria del progetto di fattibilità economica, la successiva progettazione (sino al livello esecutivo), è stata attribuita ad ulteriori soggetti con diversi incarichi.

Il procedimento è stato definito con la delibera ANAC n. 515 del 6 novembre 2024, con la quale, ravvisati apprezzabili margini di approssimazione nello svolgimento delle procedure di affidamento diretto adottate per la progettazione dell'opera, è risultata censurabile la decisione del competente Dipartimento Tutela Ambientale del Comune di Roma di suddividere lo svolgimento della progettazione in più incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, in assenza della ricorrenza dell'autonomia funzionale dei singoli segmenti progettuali, con il venire in rilievo della violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'articolo 14, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023.

Nel corso dell'istruttoria, è stata rilevata, inoltre, l'assenza dei presupposti per l'utilizzo dell'affidamento diretto per ciascuno degli incarichi operati, laddove il cumulo degli importi dei corrispettivi avrebbe determinato il superamento della soglia prevista ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), del Codice, con l'elusione della soglia di rilevanza europea.

⁷ Si tratta della legge 27 dicembre 2019, n. 160, recante *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"*.

Sono stati contestati, altresì, profili di aggravamento procedurale in relazione all'intercorsa nomina del supporto al Responsabile unico del procedimento (RUP), non evidenziandosi i presupposti connessi alla necessità di integrarne le competenze specialistiche, a fronte della possibile necessità di un supporto per il coordinamento delle diverse figure professionali, da correlarsi all'intercorso frazionamento artificioso degli affidamenti.

Il Comune di Seveso

Un'ulteriore vigilanza ha riguardato l'operato del Comune di Seveso in relazione alla progettazione dell'intervento di edilizia scolastica per la demolizione e la ricostruzione della sede della scuola materna "G. Rodari" per un valore stimato dell'opera pari a 3,9 milioni di euro.

L'istruttoria ha riguardato essenzialmente l'affidamento all'esterno della redazione del Progetto di Fattibilità Tecnico-economica ed Esecutivo (di seguito PFTE) e del coordinamento delle figure professionali coinvolte per la realizzazione dell'opera, in relazione alla correttezza dell'importo a base d'asta e al rispetto della soglia prevista per l'affidamento diretto. Inoltre, l'istruttoria ha riguardato la decisione dell'ente di affidare direttamente ulteriori incarichi tecnici per la completa progettazione dell'opera.

Il procedimento è stato definito con delibera ANAC n. 149 del 20 marzo 2024, con la quale si è confermato il profilo di anomalia in ordine alla determinazione dell'importo per il PFTE che è stato quantificato in 139.900 euro – senza idonea documentazione che facesse comprendere le modalità di calcolo adottate – proprio a ridosso della soglia dei 140.000 euro, sotto il cui limite è consentito procedere all'affidamento diretto ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 36/2023.

Si è anche contestata la decisione dell'amministrazione di incaricare, con separati affidamenti diretti, diversi professionisti per lo svolgimento della progettazione, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche ed in assenza della ricorrenza dell'autonomia funzionale dei singoli segmenti progettuali.

Nel medesimo contesto è stato, altresì, rilevato che l'affidamento del PFTE è avvenuto in contrasto con il disposto dell'articolo 3, dell'Allegato I.7 al d.lgs. n. 36/2023, in quanto l'offerta del professionista risultava acquisita antecedentemente alla predisposizione del Documento di Indirizzo alla Progettazione (DIP) e degli atti di indirizzo utili per la corretta predisposizione della procedura.

Il Comune di Sorrento

Sempre con riferimento alle criticità relative agli affidamenti degli incarichi per la redazione del PFTE, si segnala l'istruttoria svolta nei confronti del Comune di Sorrento afferente ai lavori di riqualificazione e adeguamento dello "Stadio Italia", con una previsione di spesa di quasi 450 mila euro. In particolare, tali lavori sono stati conferiti a diversi professionisti con più affidamenti diretti, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera b), del d.lgs. n. 36/2023. In tale contesto, è emerso che tali affidamenti non hanno riguardato meri compiti di supporto e/o consulenza, bensì specifici segmenti progettuali che hanno comportato la redazione di elaborati tecnici, con correlata parcellizzazione del progetto di fattibilità tecnico-economica.

Nell'esaminare l'oggetto degli affidamenti, si è rilevato che ai professionisti incaricati sono state assegnate prestazioni progettuali afferenti sia alla parte impiantistica, sia all'edilizia, nonché alle strutture, richiedendo pertanto il concorso di più professionisti nell'ambito dello stesso settore e delle stesse categorie di progettazione, in modo non coerente rispetto alla necessità di assicurare una visione unitaria dell'impostazione progettuale.

Particolarmente anomalo è apparso aver demandato a due professionisti diversi calcoli e relazioni di carattere strutturale, ad esempio assegnando ad un professionista la verifica sismica delle strutture esistenti e l'individuazione delle carenze strutturali, ad altro il calcolo delle strutture. Si tratta di attività che presuppongono la medesima competenza progettuale e che sembrano dovere essere ontologicamente attribuibili al medesimo soggetto.

L'istruttoria è stata definita con nota del 22 gennaio 2025, con la quale è stata contestata, fra le altre, la decisione dell'ente di suddividere l'elaborazione del PFTE in tre diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche che giustificassero tale parcellizzazione.

La Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia

Si segnala, infine, un'ulteriore istruttoria avente ad oggetto l'affidamento degli incarichi di servizi tecnici relativi agli interventi di riduzione della vulnerabilità sismica e di restauro della basilica e del campanile di Aquileia, affidati dalla Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia.

In riferimento a tale fattispecie, è emerso che la stazione appaltante aveva affidato la progettazione dei medesimi tre livelli in parte ad un operatore ingegnere e in parte ad un operatore architetto, giustificando tale scelta in ragione della complessità dell'intervento, dell'approccio multidisciplinare richiesto e delle differenti competenze specialistiche non sovrapponibili tra la figura professionale dell'architetto e quella dell'ingegnere. In tal modo, si è proceduto ad effettuare due affidamenti diretti ciascuno di circa 138.000 euro, a ridosso della soglia per l'affidamento diretto pari a 140.000 euro, per complessivi 278.000 euro.

L'istruttoria è stata definita con nota dell'11 settembre 2024 che ha ritenuto di contestare l'operato della stazione appaltante in quanto lesivo del divieto di artificioso frazionamento. Pur considerando meritevole di tutela l'esigenza di salvaguardare una visione multidisciplinare della progettazione che tenga conto "di due approcci" da porre a confronto per verificarne gli esiti e renderli infine complementari, la Soprintendenza Archeologica Belle Arti e Paesaggio del Friuli-Venezia Giulia avrebbe potuto indire un'unica procedura per l'intero valore della progettazione, richiedendo i requisiti di partecipazione e le figure professionali idonee per le varie categorie della progettazione, salvaguardando così l'unità della progettazione. Tale mancanza dà atto della conseguente insussistenza dei presupposti per procedere all'affidamento diretto dei servizi di progettazione ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76/2020.

Inoltre, è stata contestata una distorta interpretazione dell'articolo 23, comma 12, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto non si è garantita l'omogeneità e la coerenza delle attività progettuali a causa della evidente frammentazione dei singoli livelli progettuali e della possibile sovrapponibilità delle stesse attività.

13.1.1.3. Le indagini relative agli interventi di messa in sicurezza dai rischi idrogeologici

Un ambito di indagine particolarmente rilevante ha riguardato le attività progettuali connesse agli interventi di messa in sicurezza del territorio nazionale a rischio idrogeologico, per lo più risultate finanziate con il contributo previsto dall'articolo 1, commi da 51 a 58, della legge n. 160/2019⁸.

In tale contesto, è emersa una generalizzata tendenza degli enti comunali beneficiari a suddividere le aree di intervento del territorio comunale in singole zone, con relativa separata progettazione, e a richiedere, per ciascuna area, un singolo finanziamento.

In relazione a tali casistiche sono state svolte varie attività istruttorie al fine di acquisire, dalle amministrazioni coinvolte, le valutazioni condotte in merito alla necessità di suddividere la progettazione della messa in sicurezza dei dissesti del territorio comunale in diverse distinte zone e mediante affidamenti separati, per lo più in via diretta, anche in ordine al possibile verificarsi di un frazionamento artificioso degli importi degli affidamenti diretti.

Gli esiti delle attività istruttorie svolte, in parte ancora in corso, hanno consentito di rilevare, in linea generale, anche alla luce delle motivazioni addotte dalle stazioni appaltanti coinvolte nelle verifiche, la mancata sussistenza delle ragioni oggettive che avrebbero giustificato il ricorso al frazionamento degli incarichi, con conseguenti possibili aggravamenti delle procedure di finanziamento a carico dell'ente finanziatore nella trattazione delle relative istruttorie, nonché con il rischio di aumento di costi e della mancata funzionalità dei singoli segmenti progettuali soggetti a separati finanziamenti.

Deve considerarsi, infatti, che eventi calamitosi, frane o inondazioni, che si verificano in un determinato territorio in aree diverse ma limitrofe, sono spesso la locale manifestazione di un più ampio dissesto, il quale andrebbe perciò studiato su più vasta scala e affrontato con una progettazione unitaria ed omogenea, ciò a prescindere dal fatto che le opere possano essere poi realizzate per singoli lotti funzionali.

Il Comune di Genazzano

Passando all'analisi delle singole attività di vigilanza svolte sul tema in esame, si menziona l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Genazzano⁹ relativamente agli incarichi per la progettazione dei lavori di messa in sicurezza dei dissesti nel territorio comunale, rispettivamente per la zona sud, zona centro e zona nord.

⁸ La già citata legge di Bilancio contiene i riferimenti circa le modalità di attribuzione e rendicontazione dei contributi da assegnare agli enti locali per gli interventi di messa in sicurezza del territorio a rischio idrogeologico, di messa in sicurezza ed efficientamento energetico delle scuole, degli edifici pubblici e del patrimonio comunale, nonché per investimenti di messa in sicurezza di strade.

⁹ Si veda anche l'istruttoria svolta nei confronti del medesimo Comune, di cui si tratta nel seguente paragrafo 13.1.3 della Relazione.

Il relativo procedimento è stato definito con la nota del 23 ottobre 2024, con la quale è stata contestata la decisione del Comune di suddividere lo svolgimento della progettazione dei lavori di messa in sicurezza dei dissesti nel territorio comunale in tre diversi incarichi, senza riscontrare specifiche esigenze tecniche, a fronte dell'identità della categoria di progettazione, del grado di complessità e del valore delle opere, confermando il carattere unitario degli interventi e della conseguente progettazione.

Ciò, in relazione al venire in rilievo della violazione del divieto di artificioso frazionamento dell'appalto, di cui all'articolo 35, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, come sostituito dall'articolo 14, comma 6, del Codice, che ha consentito di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto per ciascuno degli affidamenti, laddove il cumulo degli importi dei vari incarichi avrebbe determinato, senz'altro, il superamento della soglia prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge n. 76/2020, con possibile elusione, altresì, della soglia di rilevanza europea.

Nell'ambito della medesima istruttoria, è emersa, altresì, l'incompletezza della documentazione posta a base dell'affidamento diretto della progettazione, a fronte della mancata redazione del documento preliminare alla progettazione di cui all'articolo 15 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010¹⁰, laddove tale carenza, oltre a compromettere una corretta stima dei corrispettivi della progettazione, in relazione alle fasi e alle competenze richieste, comporta la mancata messa a disposizione all'offerente della documentazione utile per la formulazione di un'offerta consapevole ed attendibile.

Il Comune di Affile

Si segnala l'attività istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Affile, in relazione ad affidamenti diretti di servizi di ingegneria e architettura aventi ad oggetto la progettazione definitiva ed esecutiva degli interventi di messa in sicurezza e mitigazione del rischio idrogeologico nel centro storico, al fine di vigilare sulla conformità dell'operato del Comune alla normativa applicabile, *ratione temporis*, al principio di rotazione, nonché al divieto di frazionamento artificioso degli incarichi.

L'istruttoria è stata definita con nota del 30 settembre 2024 con la quale è stata contestata la frammentazione della progettazione in tre diversi affidamenti diretti a tre diversi professionisti con conseguente elusione del divieto di frazionamento artificioso. È stato infatti rilevato che il legame fra i tre servizi di progettazione definitiva ed esecutiva affidati direttamente li rendeva riconducibili sostanzialmente ad un servizio tecnico unico, finalizzato alla progettazione definitiva ed esecutiva degli interventi di messa in sicurezza e mitigazione del rischio idrogeologico nel centro storico di Affile (quadrante nord, sud ed est).

In tale ambito, si è contestato l'utilizzo dell'affidamento diretto per ciascun incarico, nonostante il carattere unitario del servizio oggetto dell'intervento di progettazione, tenuto conto che la somma dei relativi importi posti a base d'asta era superiore alla soglia di 139.000 euro, prevista dalla normativa allora in vigore per l'affidamento diretto dei servizi, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura.

Il Comune di Margherita di Savoia

Anche dall'indagine svolta sugli affidamenti di lavori e servizi di ingegneria, riferiti agli anni 2019-2023, operati dal Comune di Margherita di Savoia, è emerso che, per la progettazione dei lavori di mitigazione del rischio idrogeologico del territorio comunale, sono stati formalizzati vari incarichi, per varie zone, mediante affidamento diretto, di cui quattro afferenti all'anno 2020, ulteriori tre nel 2022.

L'istruttoria, definita con nota dell'11 settembre 2024, ha evidenziato che la scelta di suddividere la progettazione dei lavori di mitigazione del rischio idraulico non risultava supportata da adeguate ragioni tecniche, rilevando che la stazione appaltante, per l'individuazione della soglia per l'affidamento diretto, avrebbe dovuto tener conto di tutti i servizi di progettazione necessari per la mitigazione del rischio idraulico del territorio comunale, affidati contestualmente, la cui sommatoria avrebbe sicuramente superato il limite previsto per l'affidamento diretto.

Sotto il profilo del rispetto del principio di rotazione, è stato rilevato, invece, come la stazione appaltante, pur nell'ambito del potere discrezionale riconosciutogli dal Codice, avrebbe dovuto cercare di diversificare maggiormente la scelta delle potenziali controparti contrattuali, ampliando la lista di operatori economici

¹⁰ Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante "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»".

a cui rivolgersi ed evitando il ricorrere più volte allo stesso operatore. Ciò a garanzia non solo del principio di concorrenza e rotazione degli affidamenti, ma anche del rispetto del principio di economicità ed efficacia della pubblica amministrazione, la quale, potendo esaminare un maggior numero di offerte provenienti da operatori differenti, sarebbe facilitata nello scegliere quella più consona alle esigenze del caso.

Il Comune di Bivongi

Un'ulteriore istruttoria, svolta in relazione al mancato rispetto del principio della rotazione, è stata condotta nei riguardi del Comune di Bivongi, relativamente agli affidamenti diretti di servizi di ingegneria e architettura operati nell'arco temporale 2019-2023.

L'istruttoria è stata definita mediante nota del 17 giugno 2024 con la quale è stato rilevato che la stazione appaltante ha eluso il principio di rotazione degli inviti e degli affidamenti, di cui agli articoli 30 e 36, del d.lgs. n. 50/2016, avendo affidato consecutivamente agli stessi professionisti più incarichi di progettazione omogenei rientranti nella medesima categoria di servizi di ingegneria e architettura. Trattandosi di prestazioni assolutamente sovrapponibili appartenenti alla stessa tipologia omogenea di servizi, è stata verificata la violazione del principio di rotazione, stante il riaffidamento immotivato di appalti rientranti nella medesima categoria all'affidatario uscente.

13.1.2. Le clausole restrittive della partecipazione alle gare

Un ambito di particolare rilevanza oggetto della vigilanza di ANAC ha riguardato la verifica della congruità dei requisiti e delle condizioni di partecipazione alle procedure di gara per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, tenuto conto della disciplina contenuta nel d.lgs. n. 50/2016, applicabile *ratione temporis*, e dei parametri normativi espressi dal nuovo Codice.

Si fa in particolare riferimento alla verifica del rispetto dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità, che trovano attuazione anche attraverso la previsione dei requisiti di idoneità professionale e di capacità economica, finanziaria e tecnica degli operatori economici, che devono essere attinenti e proporzionati rispetto all'oggetto dell'appalto, come previsto dall'articolo 10, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023.

In assenza, nel vigente Codice, di una specifica disciplina per il settore in esame, i principi applicabili sono desumibili, in via generale, dalle Linee guida n. 1¹¹, che costituiscono la prassi di riferimento in merito alle modalità di dimostrazione delle esperienze pregresse e della capacità tecnico professionale, ai fini del rispetto dei principi di adeguatezza e attinenza, nonché di quello di proporzionalità, nell'ottica del raggiungimento del principio di accesso al mercato come declinato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023.

La Provincia di Piacenza

L'istruttoria ha riguardato la procedura aperta per la conclusione di un accordo quadro, con un unico operatore economico, avente ad oggetto i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria relativi ai lavori sulla rete stradale e relativi manufatti e sugli immobili di competenza della Provincia di Piacenza, per un importo a base di gara di circa 7,3 milioni di euro.

L'istruttoria, avviata a seguito di un esposto, ha avuto ad oggetto l'illegittima previsione, nel disciplinare di gara, di criteri di valutazione dell'offerta tecnica restrittivi della concorrenza.

Nello specifico, veniva richiesta l'ultimazione della progettazione entro i quattro anni dalla data di pubblicazione del bando, in violazione della normativa di settore, nella quale non si rinviene alcun riferimento ad ambiti temporali limitanti per la valutazione del c.d. merito tecnico, proprio al fine di consentire ai concorrenti di poter indicare, in sede di offerta, i servizi relativi a interventi ritenuti significativi della propria capacità e affini a quelli oggetto dell'affidamento svolti lungo tutto l'arco dell'intera vita professionale.

Un'ulteriore anomalia riscontrata attiene alla mancata valorizzazione dei servizi relativi a categorie o destinazioni funzionali diverse, pur se recanti un grado di complessità pari o superiore, in contrasto con il decreto

¹¹ Linee guida n. 1, recanti "Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria", approvate con delibera ANAC n. 973 del 14 settembre 2016, aggiornate al d.lgs. n. 56/2017 con delibera ANAC n. 138 del 21 febbraio 2018, successivamente aggiornate con delibera ANAC n. 417 del 15 maggio 2019.

ministeriale 17 giugno 2016¹² che statuisce, espressamente, che gradi di complessità maggiore qualificano anche per opere di complessità inferiore, all'interno della stessa categoria d'opera.

Il procedimento, definito con nota del 10 gennaio 2024, ha contestato la previsione di tali clausole restrittive della concorrenza.

Il Commissario Crociere Venezia

L'istruttoria ha esaminato la procedura aperta per l'affidamento dei servizi di redazione del progetto definitivo e studio di impatto ambientale, della eventuale redazione del progetto esecutivo e di altri servizi tecnici, funzionali alla realizzazione di due accosti e di un *terminal* passeggeri presso il canale nord/sponda nord, per un importo a base di gara di oltre 7,8 milioni di euro.

L'istruttoria, avviata a seguito di un esposto, ha riguardato l'illegittima previsione, nel disciplinare di gara, di clausole restrittive della concorrenza, e segnatamente, l'anomalo riferimento all'importo dei servizi svolti, anziché dei lavori, per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica e professionale.

Il riferimento all'importo dei lavori per la dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica e professionale dei servizi analoghi costituisce, infatti, un principio generale, che trova il proprio riferimento normativo nell'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023, secondo cui le stazioni appaltanti favoriscono l'accesso al mercato agli operatori economici nel rispetto dei principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità, trasparenza e proporzionalità. Nella valutazione dei servizi tecnici, quindi, il riferimento ai precedenti requisiti deve essere considerato con riguardo all'opera realizzata, anche al fine di valutare il grado di complessità della stessa, poiché il riferimento all'importo fatturato dei servizi svolti, come previsto nel caso di specie, non costituisce un criterio oggettivo.

Il procedimento è stato definito con nota del 3 ottobre 2024 con la quale è stata contestata la previsione di tale requisito, ritenuto non rispettoso della *par condicio* dei concorrenti.

13.1.3. Il calcolo dei corrispettivi per i servizi di ingegneria e architettura

Un altro ambito di indagine ha riguardato la verifica della completezza dei corrispettivi posti a base delle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, in relazione alla possibile violazione dei principi in tema di adeguata remunerazione delle prestazioni professionali e alla mancata corretta attuazione dei principi di libera concorrenza e accesso al mercato.

Sotto tale profilo si rileva che, anche con l'entrata in vigore del Codice, restano applicabili, aggiornati, i parametri di cui al decreto ministeriale 17 giugno 2016, che, come precisato dall'articolo 41, del d.lgs. n. 36/2023, sono utilizzati dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti ai fini dell'individuazione dell'importo da porre a base di gara dell'affidamento.

Come accaduto negli anni precedenti, anche nel corso del 2024, sono pervenute all'Autorità numerose segnalazioni, per lo più da parte delle associazioni di categoria, volte a contestare la mancata corretta applicazione dei criteri fissati dal citato decreto ministeriale, con riferimento all'omissione, nei calcoli delle parcelle, di alcune specifiche aliquote prestazionali afferenti alla fase progettuale in questione, ovvero alla non adeguata ripartizione delle stesse alle fasi prestazionali contenute nel decreto con riguardo alle nuove fasi progettuali previste dall'attuale Codice. Ciò, soprattutto con riferimento alla mancata applicazione dei corrispettivi attinenti al livello di progettazione definitivo, oggi assorbito essenzialmente dal PFTE, le cui aliquote devono, comunque, essere considerate ed attribuite ai due livelli di progettazione secondo i criteri definiti nell'Allegato I.13 al Codice.

Il citato allegato, in tema di corrispettivi per la progettazione, ripartisce le aliquote, previste dal decreto ministeriale 17 giugno 2016, in relazione alle nuove fasi progettuali, così come disciplinate dall'articolo 41, del Codice, secondo la Tabella A annessa al predetto Allegato.

Altre contestazioni sono pervenute in relazione alla mancata attinenza delle categorie progettuali assunte come riferimento per il calcolo del corrispettivo con l'oggetto dell'affidamento, nonché in riferimento alla

¹² Decreto del Ministero della Giustizia 17 giugno 2016, recante "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".

mancata allegazione, nella documentazione di gara, dello schema di parcella dettagliato, ove sono indicati, per ogni aliquota applicata, i relativi importi.

Numerosissime segnalazioni hanno, altresì, riguardato la mancata applicazione della normativa in tema di equo compenso, di cui alla legge n. 49/2023¹³, al fine di contestare l'applicazione dei ribassi sugli importi posti a base di gara, su cui, peraltro, l'Autorità ha inviato alla Cabina di Regia di cui all'articolo 221 del Codice diverse segnalazioni, sollecitando la tempestiva risoluzione dei dubbi interpretativi e delle distonie applicative rispetto alle disposizioni contenute nel Codice. Le problematiche sono state poi superate grazie al c.d. Correttivo appalti, di cui al d.lgs. n. 209/2024¹⁴, che ha previsto la possibilità di applicare un ribasso ai servizi di ingegneria e architettura, con l'introduzione di specifici limiti quantitativi in relazione alle rispettive soglie di valore.

Molte stazioni appaltanti hanno richiesto l'intervento di ANAC che, mediante numerose note, ha rinviato alla corretta attuazione delle disposizioni di legge mediante il richiamo alla normativa e ai principi espressi dalla stessa Autorità, da ultimo con l'atto del Presidente del 25 ottobre 2023.

Già prima dell'intervento chiarificatore del Correttivo, dunque, a fronte delle numerose segnalazioni intervenute sull'argomento per contestare l'applicazione dei ribassi, l'Autorità era intervenuta nei riguardi dei segnalanti, evidenziando la non procedibilità ai fini della vigilanza, in ragione dei profili di incertezza normativa circa l'effettiva inderogabilità delle tabelle ministeriali, come rappresentato nella nota trasmessa dall'Autorità alla Cabina di regia e al Ministero dell'Economia e delle Finanze e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Sul tema si rinvia a quanto riportato nel paragrafo 6.1.1.1 del capitolo 6 della Relazione.

Il consorzio di bonifica dell'Emilia centrale

Tra le fattispecie connotate da maggiore rilevanza, si segnala l'istruttoria condotta nei riguardi del Consorzio di bonifica dell'Emilia centrale in relazione alla procedura indetta per l'affidamento della redazione del Documento di Fattibilità delle Alternative Progettuali (di seguito DOCFAP) relativo alla realizzazione di un invaso per il soddisfacimento dei fabbisogni idrici della Val d'Enza, nelle province di Reggio Emilia e Parma, per un importo di quasi 400.000 euro.

L'istruttoria è stata avviata a seguito di una segnalazione con la quale si contestava la modalità di calcolo del corrispettivo, stabilito a vacanza oraria, ai sensi dell'articolo 6, del decreto ministeriale 17 giugno 2016, a cui era stata affiancata la remunerazione a corpo del servizio, in luogo di quella a misura.

In ragione della rilevanza della questione, l'istruttoria è stata definita con Comunicato del Presidente del 10 luglio 2024. Con tale pronunciamento, in relazione alla possibilità di affidamento all'esterno della redazione del DOCFAP – tenuto conto che l'Allegato I. 7 non fornisce specifiche indicazioni sulla modalità di svolgimento della redazione del DOCFAP, né sulla possibilità di avvalersi di soggetti esterni per l'incarico – è stato ritenuto di suggerire alle stazioni appaltanti, specie in casi di maggiore complessità, di affidare all'esterno la redazione del DOCFAP stesso, ove richiesto, in assenza di preclusioni normative.

In tale contesto è stata data evidenza della necessità di osservare la sequenza procedurale prevista dal Codice e dai relativi allegati, tenuto conto che il DOCFAP è un documento prodromico alla progettazione, che non può essere affidato congiuntamente al primo livello di progettazione coincidente con il PFTE.

Con riferimento all'ulteriore profilo problematico riguardante le modalità per la determinazione dell'importo a base di gara, nel medesimo Comunicato è stata rilevata l'analogia esistente tra la prestazione del DOCFAP e le fasi prestazionali disciplinate nel citato decreto ministeriale del 2016, relative alle attività propedeutiche alla progettazione. Sulla scorta di tali considerazioni, è stato confermato che per la remunerazione della prestazione in esame si debba far riferimento ai criteri di remunerazione previsti nelle tavole allegate al menzionato decreto ministeriale e richiamate nell'articolo 41, comma 15, del d.lgs. n. 36/2023, afferenti a studi di fattibilità, sondaggi, etc., in conformità alle prassi adottate da molte stazioni appaltanti.

¹³ Legge 21 aprile 2023, n. 49, recante "Disposizioni in materia di equo compenso delle prestazioni professionali".

¹⁴ Decreto legislativo 31 dicembre 2024, n. 209, recante "Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36".

Il Comune di Genova

Si evidenzia, sempre sul medesimo tema, l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Genova in relazione al servizio di progettazione di fattibilità tecnica ed economica e verifica di vulnerabilità sismica per l'intervento di adeguamento sismico, antincendio e messa in sicurezza edile dell'edificio dell'I.I.S.S. Liceti, per un importo di oltre 200.000 euro. Su tale fattispecie era pervenuta una segnalazione volta a contestare il calcolo del corrispettivo per l'affidamento della prestazione relativa alla verifica di vulnerabilità sismica, operato sulla base del costo convenzionale stabilito dall'ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 3362/2004¹⁵.

La fattispecie è stata definita con atto del 24 gennaio 2024, nel quale è stato confermato che le previsioni del calcolo dei compensi sulla base dell'ordinanza n. 3362/2004 è da ritenersi "superata" dall'entrata in vigore del decreto ministeriale del 17 giugno 2016 che ha introdotto i parametri a cui le stazioni appaltanti devono fare riferimento per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria. In tale contesto, è stato precisato che i parametri del citato decreto ministeriale risultano applicabili ai servizi di architettura e ingegneria, di cui alla procedura oggetto di istruttoria, anche se non accessori alla progettazione, laddove, come precisato dall'Autorità, possono essere qualificate come servizi di architettura e ingegneria anche le prestazioni di ingegneria relative alle sole verifiche strutturali e/o verifiche sismiche, in assenza di progettazione.

A sostegno della concreta applicabilità dei parametri definiti dal menzionato decreto, è stato precisato che lo stesso, all'articolo 3, nel definire il parametro c.d. V quale costo delle singole categorie componenti l'opera, fornisce anche indicazioni riguardo alle prestazioni relative ad opere esistenti, rendendo pertanto superabile anche ogni eventuale osservazione in merito alla conoscibilità del costo dell'opera. Da quanto sopra esposto è stato pertanto chiarito, a livello generale, che i criteri indicati dall'ordinanza n. 3362/2004, che prevedeva a base del calcolo del compenso del professionista il costo convenzionale, sono da ritenersi parametri non più "attuali" e quindi in contrasto con la normativa vigente.

Il Comune di Genazzano

Sempre con riferimento alla completezza dei corrispettivi posti a base delle procedure di affidamento dei servizi di progettazione, si evidenzia l'istruttoria svolta nei confronti del Comune di Genazzano¹⁶, laddove, oltre a contestarsi il frazionamento artificioso dell'appalto, veniva in rilievo la mancata applicazione della normativa in esame.

Con nota del 23 ottobre 2024, preso atto di quanto dedotto dalla stazione appaltante di avere omesso il livello della progettazione di fattibilità tecnica ed economica e di avere richiesto che gli elaborati della progettazione definitiva ed esecutiva includessero anche quelli della progettazione preliminare, è stata rilevata la non corretta determinazione dei corrispettivi delle attività di progettazione in quanto determinati assumendo come riferimento le voci prestazionali contenute nel decreto ministeriale 17 giugno 2016 afferenti unicamente alle fasi della progettazione definitiva e della progettazione esecutiva.

13.1.4. Le carenze nei controlli dei requisiti di partecipazione e delle garanzie

Nel corso dell'anno 2024, l'Autorità, in continuità con l'attività svolta negli anni precedenti, ha proseguito nella valutazione dell'operato delle stazioni appaltanti con riguardo alla verifica dei requisiti di partecipazione generali e speciali degli operatori economici.

Le criticità riscontrate attengono sia a carenze nell'acquisizione delle certificazioni e della documentazione utile da parte delle stazioni appaltanti, sia alla violazione degli obblighi dichiarativi da parte degli operatori economici. Si tenga presente, sul punto, che la stessa operatività del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) - mediante il quale è consentito anche alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti il controllo dell'assenza dei motivi di esclusione e del possesso dei requisiti di selezione di cui agli articoli 94, 95, 98, 100 e 103, del d.lgs. n. 36/2023, in capo agli operatori economici - si fonda anche sull'attuazione del principio della fiducia ex articolo 2, del d.lgs. n. 36/2023, e dei principi di buona fede e di tutela dell'affidamento di cui al successivo articolo 5.

¹⁵ Ordinanza della Presidenza del Consiglio dei ministri dell'8 luglio 2004, n. 3362, recante le "Modalità di attivazione del Fondo per interventi straordinari della Presidenza del Consiglio dei ministri, istituito ai sensi dell'art. 32-bis del D.L. 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni, dalla L. 24 novembre 2003, n. 326".

¹⁶ Si veda anche l'istruttoria citata al precedente paragrafo 13.1.1.3 della Relazione.

Di seguito si richiamano i pronunciamenti maggiormente significativi dell'Autorità in relazione alle verifiche svolte in tale ambito.

Invitalia S.p.A. per conto del Comune di Riposto

Una prima rilevante istruttoria è stata svolta sulla gara indetta dall'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa S.p.A. (Invitalia S.p.A.)¹⁷ per conto della città di Riposto, ed ha riguardato l'affidamento dei lavori per la realizzazione della strada di collegamento diretto con i centri abitati del Comune, per un importo totale di quasi 11 milioni di euro.

L'attività di vigilanza, avviata a seguito dell'esposto di un operatore economico, si è concentrata sulla mancata valutazione in ordine all'affidabilità dell'aggiudicatario e del permanere della sussistenza dei requisiti generali in capo al medesimo, a fronte di procedimenti giudiziari venuti in rilievo.

L'istruttoria ha rilevato che, in seguito all'aggiudicazione, era stata disposta da parte del tribunale la misura del sequestro preventivo dell'impresa mandataria e delle quote dell'amministratrice unica, nonché l'arresto dell'amministratore di fatto dell'impresa che era anche coniuge dell'amministratrice.

Sebbene la figura dell'amministratore di fatto non rientrasse tra i soggetti previsti dall'articolo 80, comma 3, d.lgs. n. 50/2016, a cui riferire le cause di esclusione, la giurisprudenza amministrativa ha sempre ritenuto che la perdita dei requisiti generali del medesimo potesse riversarsi sull'operatore economico con la conseguente esclusione dalla procedura, in presenza di elementi univoci e concordanti sul ruolo di amministratore di fatto assunto da un determinato soggetto. Tale impostazione oggi trova conferma nell'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, che ha introdotto, tra i soggetti cui riferire le cause di esclusione, anche la figura dell'amministratore di fatto, stante il ruolo fondamentale che può assumere all'interno delle compagini d'impresa.

Il procedimento è stato definito con delibera ANAC n. 247 del 24 maggio 2024, in cui è stata contestata la mancata valutazione in ordine all'affidabilità dell'operatore aggiudicatario, e al venire in rilievo di un illecito professionale, il quale può essere accertato anche mediante l'applicazione di misure restrittive della libertà personale o patrimoniale. Nel caso di fatti aventi rilevanza penale, è necessario che l'amministrazione effettui un'autonoma valutazione delle idonee fonti di prova e consideri le emergenti circostanze di fatto sotto il profilo della loro pertinenza e rilevanza in ordine all'apprezzamento dell'integrità morale e dell'affidabilità professionale del concorrente.

Il Comune di Sellia Marina

Le medesime problematiche relative alla carenza dei controlli in merito ai requisiti di partecipazione sono state rinvenute nel procedimento riguardante la procedura aperta indetta dal Comune di Sellia Marina per l'affidamento dei lavori di adeguamento sismico ed ampliamento della scuola primaria sita in Viale Calabricata, per un importo a base di gara di circa 1,1 milioni di euro.

L'attività di vigilanza, avviata a seguito dell'esposto di un operatore economico, ha riguardato, infatti, la mancata valutazione in ordine all'affidabilità dell'operatore aggiudicatario e al permanere della sussistenza dei requisiti generali in capo al medesimo a fronte di procedimenti giudiziari venuti in rilievo.

L'istruttoria, anche in questo caso, ha permesso di rilevare che, in seguito all'aggiudicazione, era stata disposta da parte del tribunale la misura cautelare del divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, emessa nei confronti dell'amministratore di fatto dell'impresa.

Come sopra evidenziato, sebbene tale soggetto non rientri formalmente tra coloro cui riferire le cause di esclusione, la giurisprudenza ha spesso esteso l'applicazione della disposizione, in presenza di elementi univoci e concordanti sul ruolo di amministratore di fatto assunto da un determinato soggetto.

Il procedimento si è concluso con la delibera ANAC n. 200 del 16 aprile 2024, in cui è stata contestata la non conformità all'articolo 80, comma 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, a fronte della mancata valutazione, da parte della stazione appaltante, in ordine all'affidabilità dell'operatore e al permanere della sussistenza dei requisiti generali in capo allo stesso a fronte delle vicende giudiziarie richiamate.

¹⁷ Invitalia è l'Agenzia nazionale per lo sviluppo, di proprietà del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Dà impulso alla crescita economica del Paese, puntando sui settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *start-up* innovative, offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi europei e nazionali e opera come centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

Il Comune di Isola di Gran Sasso d'Italia

Un'ulteriore indagine ha riguardato l'affidamento dei lavori di opere di mitigazione del rischio idrogeologico in località Colle della Fortezza, indetta dal Comune di Isola di Gran Sasso d'Italia¹⁸, laddove dalle verifiche svolte è emerso che, alla data di scadenza per la presentazione delle offerte, l'operatore aggiudicatario non risultava in regola con il pagamento delle imposte, riguardanti tributi IMU non impugnati.

La fattispecie è stata definita con nota del 30 luglio 2024, con la quale è stata contestata la mancata esclusione dell'operatore a fronte delle violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, ai sensi dell'articolo 80, comma 4, d.lgs. n. 50/2016, nonché la falsa dichiarazione dell'operatore che, nella documentazione di gara, aveva dichiarato la regolarità del pagamento di imposte e tasse.

In tale contesto, è stata, altresì, rilevata l'omissione, da parte dell'impresa, dell'obbligo informativo, tenuto conto che sussiste in capo all'operatore il dovere di comunicare prontamente l'eventuale sopravvenienza di fatti idonei a ledere l'integrità, in qualunque momento della procedura, e, dunque, non solo nella fase di presentazione delle offerte, ma anche dopo l'aggiudicazione e per tutta la durata dell'esecuzione, al fine di consentire all'amministrazione di effettuare una valutazione concreta ed effettiva sulla rilevanza di tali fatti.

La stazione appaltante ha rappresentato la legittimità del proprio operato rilevando la non conoscibilità della situazione debitoria dell'operatore aggiudicatario, poiché, sebbene si trattasse di debiti maturati nei confronti della medesima stazione appaltante, non vi era traccia di tali informazioni nel FVOE.

Pur tenendo conto della peculiarità dei tributi locali, in riferimento ai quali la posizione debitoria non può essere desunta automaticamente, si è ritenuto che l'amministrazione, in fase di liquidazione, abbia l'onere di verificare la regolarità fiscale e contributiva dell'operatore proprio al fine di garantire la regolare esecuzione del contratto e di evitare pagamenti indebiti.

13.1.4.1. La verifica del mantenimento dei requisiti SOA

Altre istruttorie hanno riguardato la verifica delle modalità adottate dalle stazioni appaltanti per la verifica dei requisiti speciali, ed in particolare del mantenimento della qualificazione SOA¹⁹.

Si evidenzia la peculiare vicenda riguardante due appalti che sono risultati riconducibili alla medesima impresa esecutrice: una prima indagine ha interessato la Provincia di Macerata, con riferimento ai lavori di risanamento della pavimentazione da effettuarsi su vari tratti della strada provinciale "Abbadia Di Fiastra – Mogliano", mentre una seconda indagine ha riguardato il Comune di Loro Piceno, nell'ambito dei lavori di rigenerazione e di riqualificazione urbana di Piazza G. Leopardi e delle aree limitrofe. In entrambi gli appalti citati, l'impresa che si era aggiudicata tali gare aveva dichiarato l'attestazione SOA, conseguita in data 9 marzo 2021, con i requisiti rivenienti dal ramo d'azienda concesso in affitto da altra società.

L'attività di vigilanza ha preso avvio dalla comunicazione all'Autorità della SOA in ordine agli accertamenti svolti in occasione della verifica triennale dell'attestazione di qualificazione posseduta dall'impresa appaltatrice, conclusasi con la decadenza dell'attestazione originaria, a fronte del venire in rilievo della rescissione del contratto di affitto di ramo d'azienda in data 4 giugno 2021.

Le istruttorie, definite con nota del 10 luglio 2024, hanno rilevato che la società si era aggiudicata, ed aveva eseguito i contratti in esame, in carenza dei requisiti di qualificazione richiesti, dovendosi intendere sprovvista di adeguata qualificazione a far data quantomeno dal 4 giugno 2021, e hanno evidenziato, altresì, che la circostanza della perdita dei requisiti di qualificazione risultava apprezzabile già al momento dello svolgimento della procedura negoziata svolta dalla stazione appaltante, a fronte dell'avvenuta pubblicazione nella visura camerale della notizia dell'intercorso recesso dal contratto di affitto sopra richiamato.

In tale contesto, è stato censurato il comportamento della medesima impresa che aveva partecipato alla gara e conseguito l'aggiudicazione, attestando in modo non veritiero il possesso dei requisiti di carattere speciale e tacendo, invero, la circostanza, a lei nota, riguardante l'intercorsa rescissione del contratto d'affitto di ramo d'azienda, che, come confermato dalla SOA, aveva determinato la perdita dei requisiti speciali. Ciò ha consen-

¹⁸ Il medesimo Comune è stato oggetto di vigilanza anche in relazione al settore dei servizi e delle forniture, sul punto si veda l'istruttoria segnalata nel capitolo 14, paragrafo 14.1.6, della Relazione.

¹⁹ Sul tema della qualificazione SOA, si rinvia alla trattazione svolta nel capitolo 15 della Relazione.

tito di configurare la violazione da parte dell'impresa medesima degli obblighi dichiarativi e dei doveri di lealtà e buona fede esigibili nei riguardi degli operatori economici nell'ambito della partecipazione alle procedure di gara, per la realizzazione di un corretto confronto concorrenziale, in relazione alla necessità di dover rendere note le circostanze che influiscono sul possesso dei requisiti, ancor più se non immediatamente desumibili dalle verifiche effettuate tramite le banche dati in uso, evitando di rendere dichiarazioni non veritiere sul possesso dei requisiti.

13.1.4.2. La verifica della capacità tecnica nei servizi di ingegneria e di architettura

Un ulteriore ambito di indagine ha riguardato le modalità di valutazione, da parte delle stazioni appaltanti, delle esperienze pregresse maturate dagli operatori economici nelle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura. In particolare, l'ambito di indagine si è soffermato sulla verifica della capacità tecnica, dimostrabile dai concorrenti mediante l'avvenuto espletamento negli ultimi dieci anni di servizi di ingegneria e di architettura.

In tale contesto, le stazioni appaltanti devono valutare se i servizi svolti sono attinenti alle categorie di lavorazioni richieste dal bando e ai relativi importi, tenendo presente, altresì, l'incidenza delle attività certificate all'interno delle fasi prestazionali cui le stesse ineriscono. Ciò, al fine di evitare che lo svolgimento di prestazioni a carattere del tutto secondario – in qualità e in quantità – possa consentire di utilizzare, per la dimostrazione della capacità tecnica nella procedura di affidamento dell'appalto, l'intero valore dell'opera oggetto di pregressa progettazione, in modo non coerente con i principi di proporzionalità ed attinenza dei requisiti di partecipazione.

La carenza riferibile alla verifica della capacità tecnica per i servizi di architettura e ingegneria è stata specificamente riscontrata nell'ambito dell'istruttoria condotta con riferimento all'affidamento della progettazione definitiva ed esecutiva di lavori per la realizzazione di una scuola dell'infanzia, indetta dal Comune di Vittoria, con un valore a base d'asta di quasi 4 milioni di euro.

Nell'ambito di tale procedura è emerso che, per la dimostrazione dei requisiti, è stata utilizzata una certificazione di servizi svolti, che riportava l'indicazione delle categorie e delle classi dell'opera e i relativi importi per un totale di quasi 14 milioni di euro e per la quale la società aggiudicataria risultava incaricata sia del supporto alla progettazione definitiva, sia delle prestazioni relative alla "Relazione tecnica" (ai sensi dell'articolo 8, comma 1, d.lgs. n. 192/2005²⁰, che sostituisce la previgente legge n. 10/1991²¹ in materia) e all'"Attestato di prestazione energetica esclusa diagnosi" (ai sensi dell'articolo 6, del citato d.lgs. n. 192/2005). Tale certificazione è stata valutata positivamente dalla stazione appaltante, ritenendo documentabili, per l'intero, le categorie e gli importi dei lavori riportati nell'attestazione in esame, ai fini della comprova dei requisiti di partecipazione.

L'istruttoria in esame è stata definita, per la rilevanza del pronunciamento anche in termini generali, con nota del 15 maggio 2024, con la quale è stato contestato l'operato della stazione appaltante, dando evidenza che la certificazione non risultava idonea a dimostrare la capacità dell'operatore a svolgere la progettazione definitiva ed esecutiva in riferimento alle categorie riportate e per l'intero importo delle opere ivi indicato, attesa la residualità delle attività svolte e tenuto conto della modesta incidenza delle relative prestazioni specifiche certificate nell'ambito delle fasi prestazionali cui le stesse ineriscono, secondo i parametri definiti dal decreto ministeriale 17 giugno 2016.

Alla luce di tale ricostruzione, attesa la parzialità dell'attività progettuale certificata rispetto all'intero valore della progettazione definitiva, è stato rilevato che la certificazione in esame risultava valutabile dalla stazione appaltante in relazione alle effettive prestazioni svolte nell'ambito delle categorie e classi interessate, che avrebbero potuto semmai trovare riconoscimento nella certificazione in misura percentuale, coerentemente con i principi di proporzionalità ed attinenza dei requisiti speciali, di cui all'articolo 83, d.lgs. n. 50/2016, come riprodotto negli articoli 10 e 100 del vigente Codice.

²⁰ Decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192, recante "Attuazione della direttiva (UE) 2018/844, che modifica la direttiva 2010/31/UE sulla prestazione energetica nell'edilizia e la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, della direttiva 2010/31/UE, sulla prestazione energetica nell'edilizia, e della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia".

²¹ Legge 9 gennaio 1991, n. 10, recante "Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia".

13.1.4.3. La verifica delle polizze fideiussorie

L'Autorità, nell'anno 2024, ha anche vigilato sulla criticità relativa al possibile difetto di autenticità delle polizze fideiussorie consegnate alla stazione appaltante a garanzia del corretto adempimento degli obblighi contrattuali.

In particolare, con riferimento alla garanzia richiesta per il pagamento dell'anticipazione, l'Autorità ha effettuato, a seguito di segnalazione, un procedimento di vigilanza in relazione ad una procedura aperta telematica indetta dalla Veneto Strade S.p.A., per l'affidamento dei lavori di costruzione della galleria "Pala Rossa" ed adeguamento del piano viabile della strada regionale del Grappa e del Passo Rolle, sita presso il Comune di Lamon, per un importo a base di gara di quasi 20 milioni di euro.

Nel corso dell'attività istruttoria è emerso che l'anticipazione erogata dalla stazione appaltante per un ingente importo (oltre 5 milioni di euro) era stata preceduta dalla consegna di una garanzia fideiussoria contraffatta. La stazione appaltante non aveva eseguito i dovuti controlli previsti dal Comunicato congiunto Banca d'Italia, Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (IVASS), ANAC e Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), del 28 maggio 2020, oltre che dal Comunicato del Presidente ANAC del 1° luglio 2015, integrato dal successivo Comunicato del 21 ottobre 2015, in cui si fornivano specifiche indicazioni per la verifica della validità della polizza, propedeutica al pagamento dell'anticipazione. Detti suggerimenti avrebbero dovuto indurre la stazione appaltante, prima di accettare la garanzia per l'anticipazione di ingente importo, ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla idoneità della fideiussione, al fine di assicurare l'operatività della garanzia, evitando di erogare un'ingente somma di denaro a titolo di anticipazione, in assenza delle tutele previste dalla legge.

L'istruttoria è stata definita con nota del 24 giugno 2024, con la quale è stato contestato l'operato della stazione appaltante, ritenuto in contrasto con quanto previsto dall'articolo 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016, laddove già dalla mera consultazione del sito *web* istituzionale dell'IVASS e del Comunicato stampa del 21 dicembre 2022 del medesimo istituto, che dava notizia della commercializzazione di polizze false proprio delle imprese di assicurazioni che avevano rilasciato la polizza risultata contraffatta.

13.1.5. I criteri di selezione delle imprese

Un ulteriore ambito di indagine ha riguardato i criteri utilizzati dalle stazioni appaltanti per la selezione delle imprese da invitare alle procedure negoziate, per lo più alla luce delle nuove previsioni codicistiche che, come è noto, non consentono di utilizzare il sorteggio o altro metodo di estrazione casuale dei nominativi, se non in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate e nei casi in cui non risulti praticabile nessun altro metodo di selezione degli operatori. Nello stesso senso dispongono l'articolo 2, comma 3, e l'articolo 3, comma 4, dell'Allegato II.1 al Codice, per i quali il ricorso al sorteggio è da ritenersi consentito soltanto in casi eccezionali e in presenza di oneri assolutamente incompatibili con il celere svolgimento della procedura.

Tale disposizione ha mutato l'assetto regolatorio in esame, laddove nel previgente Codice, anche alla luce dei pronunciamenti resi dall'Autorità, era stata conferita la possibilità di utilizzare il sorteggio nei casi in cui risultava idoneo a far partecipare alla procedura negoziata un numero di operatori economici superiore a quello predeterminato dalla stazione appaltante in sede di avviso pubblico e non erano stati previsti, prima dell'avvio dell'indagine di mercato o dell'istituzione dell'elenco degli operatori economici, criteri ulteriori di selezione, conferendo in tal modo ampia discrezionalità nell'utilizzo di tale criterio. Al contempo, l'Autorità aveva fornito ulteriori precisazioni sui criteri di selezione, ritenendo non coerente con i principi di concorrenza e parità di trattamento utilizzare un criterio territoriale o fare riferimento alla dimostrazione delle pregresse esperienze contrattuali, peraltro in assenza dell'identificazione dei *sub*-criteri di valutazione.

Analogamente, profili di criticità erano stati rilevati in riferimento alla possibilità di utilizzare per la selezione degli operatori economici il criterio cronologico basato sull'ordine di arrivo delle domande di partecipazione, in ragione del possibile rischio di asimmetrie informative tra i potenziali concorrenti.

Sulla scorta delle risultanze dell'attività di vigilanza - che ha consentito di rilevare diverse anomalie e criticità applicative anche rispetto all'utilizzo del sorteggio e tenuto conto del ricorso a criteri alternativi censurabili in sede normativa e giurisprudenziale - è stata ravvisata l'opportunità di fornire, attraverso il Comunicato del Presidente del 5 giugno 2024, indicazioni per supportare le stazioni appaltanti nell'individuazione di criteri di selezione degli operatori da invitare che siano coerenti con i principi di concorrenza, proporzionalità e parità di trattamento.

13.1.5.1. Il caso della selezione in base al subappalto

Profili di criticità afferenti a tale tema, sono stati rilevati nei riguardi di tre procedure negoziate, indette dalla Provincia di Biella per conto del Comune di Ivrea e relative a interventi di ristrutturazione edilizia finalizzati anche al risparmio energetico degli edifici destinati a residenza sociale pubblica, nell'ambito delle quali, in relazione all'esigenza di superare il divieto di sorteggio sancito dal d.lgs. n. 36/2023, è stato utilizzato, come criterio di selezione degli operatori economici da invitare alle procedure in esame, l'impegno a non utilizzare l'istituto del subappalto. Tale previsione è stata oggetto di contestazione, tenuto conto che la stessa non risultava finalizzata a premiare chi subappaltava la minor quota di lavorazioni, quanto piuttosto a rendere l'impegno a non subappaltare le opere come requisito di ammissione alla procedura negoziata. A riprova di quanto sostenuto, si rileva la circostanza secondo la quale non era previsto alcun punteggio premiale in caso di mancato subappalto delle opere, configurandosi piuttosto una preclusione ad utilizzare il subappalto, inserita a monte nella fase di individuazione dei soggetti da invitare alla procedura negoziata e tale da consentire la non ammissione dei soggetti che intendevano, invece, avvalersi del subappalto.

L'istruttoria è stata definita con atto del 10 aprile 2024 ed ha ritenuto che attraverso tale criterio si introducesse surrettiziamente un generale divieto indiscriminato di subappalto, non coerente, in particolare, con il disposto di legge di cui all'articolo 119, del d.lgs. n. 36/2023.

13.1.5.2. Le criticità della selezione di inviti in base all'ordine cronologico

È stata svolta un'attività di vigilanza nei riguardi del Comune di Mornago in relazione alla procedura per l'affidamento dei lavori di riqualificazione del comparto Piazza Fratelli Bandiera - Via Battisti - Via Sauro - Via Mameli - Via Oberdan, in frazione Crugnola.

L'istruttoria ha fatto emergere che il Comune di Mornago ha utilizzato quale criterio di selezione degli operatori economici da invitare alla procedura negoziata quello dell'ordine cronologico di arrivo delle manifestazioni d'interesse.

Con atto del 20 novembre 2024, si è ritenuto che l'operato del Comune, in relazione ai criteri per la selezione non si è conformato - oltre che al principio di rotazione - alle previsioni dell'articolo 50, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 sul divieto di utilizzo del sorteggio o di altro metodo di estrazione casuale per l'individuazione degli operatori economici da invitare alle procedure negoziate, ammettendone la possibile deroga soltanto in presenza di situazioni particolari e specificamente motivate nei casi in cui non risultasse praticabile nessun altro metodo, come anche indicato dal Comunicato dell'Autorità del 5 giugno 2024 e dal parere n. 11 del 28 febbraio 2024.

13.1.5.3. Il caso della mancata indicazione dei criteri di selezione

Si evidenzia, altresì, l'istruttoria condotta sulla procedura negoziata, espletata dal Commissario straordinario nominato ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2020²², per l'affidamento dei servizi tecnici funzionali alla realizzazione del nuovo complesso ospedaliero della Città di Siracusa.

Il procedimento, avviato su impulso di un operatore economico, ha permesso di rilevare, fermi i requisiti per il ricorso alla procedura derogatoria, ovvero l'urgenza e l'indifferibilità derivanti da cause non imputabili alla stazione appaltante, la mancata previsione di criteri per la selezione degli operatori da invitare.

L'istruttoria è stata definita con nota del 24 luglio 2024, con la quale si è ritenuto di rappresentare al Comune che l'individuazione degli operatori deve avvenire sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto del criterio di rotazione degli affidamenti, e deve indicare, tra gli altri elementi, criteri oggettivi, proporzionati e trasparenti, per la selezione degli operatori da invitare.

13.1.6. I requisiti di partecipazione per lavori su immobili tutelati

Nel corso dell'anno 2024, è stato oggetto di vigilanza il rispetto dei requisiti speciali di partecipazione correlati a lavori su immobili tutelati, alla luce della specificità del regime di qualificazione nel settore dei beni culturali,

²² Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 settembre 2020, adottato d'intesa con il Presidente della Regione Sicilia, con il quale è stato nominato il Commissario straordinario per la progettazione e la realizzazione del nuovo complesso ospedaliero della città di Siracusa, ai sensi dell'articolo 42-bis del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23, recante "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.

che risulta riproposta anche nel Codice, il cui articolo 133 prevede espressamente, per i lavori richiamati, il rinvio all'Allegato II.18 per la disciplina dei requisiti di qualificazione dei soggetti esecutori e dei direttori tecnici, nonché confermata dal precedente articolo 132, comma 2, che esclude l'applicazione dell'istituto dell'avvalimento ai contratti concernenti i beni culturali.

Proprio tale ultima previsione rafforza l'idea che i soggetti esecutori di opere tutelate siano qualificati personalmente senza poter confidare sulla capacità di altri soggetti, in ragione di esigenze di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, rinviando, peraltro, anche alla disposizione dell'articolo 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Anche la Corte costituzionale, con la sentenza n. 91/2022 - in merito all'analogia norma contenuta nel d.lgs. n. 50/2016 - ha confermato il divieto di avvalimento nei beni culturali, evidenziando che la *ratio* della disposizione è quella di assicurare che i lavori vengano eseguiti direttamente da chi abbia la specifica qualificazione richiesta e i mezzi e le risorse necessari a preservare tale categoria di beni.

Peraltro, in ragione della specificità del regime di qualificazione, la giurisprudenza amministrativa ha escluso la possibilità per i consorzi stabili di qualificarsi mediante il ricorso al c.d. cumulo alla rinfusa, come sinora inteso e applicabile *ratione temporis*, ritenendo necessario richiedere il possesso dei requisiti in capo all'impresa consorziata designata per eseguire i lavori.

In tale contesto, l'attività di vigilanza svolta dall'Autorità si è rivolta alla verifica del rispetto di tali indicazioni normative e giurisprudenziali, nell'ottica di salvaguardare la necessaria specializzazione che connota il settore dei beni culturali (si pensi alla gestione, al restauro, alla conservazione e alla valorizzazione di beni di grande valore storico e culturale), consentendo di rilevare profili di criticità nella corretta applicazione delle norme di riferimento.

13.1.6.1. La carenza di controlli nei lavori di manutenzione

Problematiche relative alla carenza dei controlli sono emerse nel procedimento riguardante l'affidamento dei lavori di manutenzione degli immobili sottoposti a tutela ex d.lgs. n. 42/2004²³ di proprietà dell'Università degli studi di Bari.

Il procedimento di vigilanza ha permesso di rilevare che le lavorazioni rientranti nella categoria OG2 (restauro e manutenzione dei beni immobili sottoposti a tutela), di spettanza della mandante, unica qualificata, erano state invece eseguite dalla mandataria, priva dell'attestazione SOA in OG2 e qualificata per gli interventi ricompresi nella categoria prevalente OG11.

L'istruttoria è stata definita con nota del 23 aprile 2024 in cui è stata contestata l'illegittima esecuzione di lavorazioni ricadenti nel settore dei beni culturali da parte di un operatore privo della necessaria qualificazione. In tale contesto non si è accolto il rilievo della stazione appaltante secondo il quale, stante l'importo dei lavori effettivamente eseguito, inferiore alla soglia utile per la qualificazione SOA, non fosse necessaria la relativa attestazione in OG2 in capo all'impresa esecutrice. Sul punto è stato precisato che, a prescindere dall'importo dei lavori effettivamente realizzati nella categoria OG2, il valore da prendere in considerazione ai fini della qualificazione dell'operatore deve essere quello posto a base di gara e, trattandosi di lavori stimati superiori a 150.000 euro, risultava necessaria l'attestazione dell'esecutore. Inoltre, si è evidenziato che la categoria OG2 costituisce una categoria a qualificazione obbligatoria, con la conseguenza che i relativi lavori non potevano essere eseguiti dall'impresa mandataria priva della relativa attestazione SOA.

13.1.6.2. La cooptazione negli interventi di rifacimento e messa in sicurezza di un istituto scolastico

Ulteriore ambito di approfondimento ha riguardato il profilo dell'applicabilità dell'istituto della cooptazione nel settore dei beni culturali.

Come è noto, la cooptazione, prevista all'articolo 68, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, è un istituto avente carattere eccezionale e derogatorio, che consente al concorrente, singolo o in raggruppamento temporaneo di imprese, che sia già in possesso dei requisiti necessari per la partecipazione, di raggruppare altre imprese qualificate anche per categorie ed importi diversi da quelli richiesti nel bando, a condizione che i lavori eseguiti

²³ Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

da queste ultime non superino il 20% dell'importo complessivo dei lavori e che l'ammontare complessivo delle qualificazioni possedute da ciascuna sia almeno pari all'importo dei lavori che saranno ad essa affidati.

La questione è sorta a seguito di esposto relativo alla procedura per l'affidamento dei lavori di messa in sicurezza e rifacimento delle facciate dell'edificio I.I.S. "Napoleone Colajanni" ex Liceo Classico, indetta dal Libero Consorzio Comunale di Enna. Il caso ha riguardato il ricorso, da parte dell'impresa aggiudicataria, all'istituto della cooptazione nei riguardi di altra impresa, attestata in varie categorie di qualificazione SOA, con classifica fino alla V, mancando tuttavia la qualificazione nella categoria OG2.

L'approfondimento svolto ha indotto l'Autorità a constatare casi di applicazione non omogenea dell'istituto della cooptazione delle imprese nell'ambito dei contratti nel settore dei beni culturali, rilevandosi l'esigenza di fornire indicazioni di carattere generale, volte ad orientare in tale ambito l'azione amministrativa delle stazioni appaltanti.

Con il Comunicato del 10 luglio 2024 – partendo dal presupposto che l'istituto comporta una deroga alla disciplina vigente in tema di qualificazione SOA, tenuto conto che l'impresa cooptata (che non ha lo *status* di partecipante) può eseguire lavori nei limiti del 20% dell'importo complessivo pur non essendo in possesso dei requisiti richiesti dalla legge di gara – è stato rilevato che l'applicabilità della cooptazione al settore dei beni culturali si scontra con la specificità del regime di qualificazione in tale settore, che trova conferma anche nel d.lgs. n. 36/2023.

Un'ulteriore considerazione è stata svolta con riferimento all'ipotesi in cui l'importo della quota dei lavori da riservare all'impresa cooptata, nella misura massima del 20% dell'importo complessivo dei lavori, si attesti al di sotto della soglia di 150.000 euro, oltre la quale scatta l'obbligo di attestazione SOA. In tal caso, al fine di contemperare, da un lato, l'esigenza di consentire alle imprese di accedere al mercato dei beni culturali, maturando esperienze utili al raggiungimento della qualificazione SOA e, dall'altro, la necessaria competenza che deve sempre assistere l'esecutore dei lavori pubblici sui beni tutelati, è stato ritenuto che, anche nell'ipotesi in cui l'importo complessivo dei lavori superi la soglia dei 150.000 euro, sia possibile raggruppare come cooptata un'impresa che, benché priva dell'attestazione SOA per i beni culturali, sia in possesso dei requisiti specificamente richiesti agli esecutori di lavori riguardanti i beni in esame di importo pari o inferiore a 150.000 euro.

Al fine di assicurare che i lavori sui beni culturali siano svolti da soggetti dotati della specifica competenza necessaria per preservare il bene oggetto di intervento, nei termini prescritti dalla disciplina di riferimento, il suddetto Comunicato ha richiamato le stazioni appaltanti ad una attenta verifica in ordine ai requisiti effettivamente posseduti dai concorrenti e dalle imprese cooptate, nel rispetto delle norme e dei principi nei termini enucleati.

13.1.7. L'offerta economicamente più vantaggiosa: commistione tra migliorie e varianti

Questo ambito d'indagine ha riguardato il corretto utilizzo del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa, basata sul miglior rapporto qualità/prezzo. Tale criterio considera non solo il prezzo offerto, ma anche altri fattori come gli aspetti qualitativi, ambientali o sociali connessi all'oggetto dell'appalto, che devono essere pertinenti alla natura, all'oggetto e alle caratteristiche del contratto e garantire un confronto concorrenziale effettivo sui profili tecnici.

Un ambito di anomalia ricorrente è rappresentato dalla previsione di attribuire punteggi per le offerte di opere aggiuntive rispetto a quanto previsto nel progetto esecutivo a base d'asta.

Si è avuto modo di riscontrare, inoltre, la non corretta attuazione della differenza tra le proposte migliorative e le varianti, per le quali tradizionalmente l'Autorità, sulla scorta delle pronunce giurisprudenziali, ha avuto modo di rilevare l'ammissibilità di proposte migliorative rappresentate da soluzioni tecniche che, non incidendo sulla struttura, sulla funzione e sulla tipologia del progetto a base di gara, investono le singole lavorazioni o i singoli aspetti tecnici dell'opera, lasciati aperti a diverse soluzioni; diversamente dalle varianti che rappresentano modifiche al progetto, la cui ammissibilità è rimessa alla stazione appaltante, nei limiti imposti dalle norme vigenti.

Il Comune di Amalfi

In merito a tale profilo di anomalia, si richiama l'istruttoria svolta nei riguardi del Comune di Amalfi, in relazione all'intervento di consolidamento del costone Gaudio, in frazione Pogerola.

Il bando di gara prevedeva l'attribuzione di significativi punteggi premiali in riferimento ad alcuni interventi classificati come "migliorie".

L'istruttoria, definita con delibera ANAC n. 64 del 7 febbraio 2024, ha contestato che le opere individuate nel bando di gara quali "migliorie" in realtà consistevano in interventi da eseguirsi su limitate porzioni di scarpate e/o pareti rocciose non comprese nel perimetro geografico del costone oggetto di intervento, trattandosi, pertanto, di opere da qualificarsi come "aggiuntive" al progetto principale (e dunque non ammissibili) e non come "migliorie" dello stesso.

Un altro profilo di anomalia è stato riscontrato in relazione alla previsione contenuta nella *lex specialis* connessa alla disciplina delle "migliorie" ivi previste. Nello specifico, si subordinava l'avvio della progettazione esecutiva all'acquisizione dei pareri necessari, con l'ulteriore previsione che, nell'ipotesi in cui i progetti esecutivi delle migliorie fossero risultati sprovvisti dei prescritti pareri, ovvero nella diversa ipotesi in cui essi non fossero stati per qualsivoglia ragione realizzabili, l'amministrazione avrebbe potuto a suo insindacabile giudizio utilizzarne l'importo per la realizzazione di "analoghi interventi". In definitiva, si è contestato che tali disposizioni introducevano un fattore di incertezza idoneo a condizionare negativamente la gestione dell'appalto.

13.2. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEI CONTRATTI PUBBLICI DI LAVORI

L'attività di vigilanza svolta in tema di lavori pubblici ha riguardato, altresì, la fase di esecuzione del contratto, ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lettera b), del d.lgs. n. 50/2016, come riprodotto dall'articolo 222, comma 3, lettera b), del Codice.

Come più volte rilevato, il d.lgs. n. 36/2023 ha introdotto il principio cardine del "risultato", inteso a valorizzare la tempestività e la qualità dell'esecuzione contrattuale, richiedendo alle amministrazioni di considerare tale principio quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola da applicare al caso concreto.

In coerenza con ciò, l'Autorità ha condotto le proprie attività di indagine in un'ottica di stimolo alle stazioni appaltanti, affinché la loro attività sia volta ad una corretta e accurata esecuzione del contratto, essenziale per il raggiungimento del fine e della qualità dei lavori.

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. È stato, altresì, valutato 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 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 RUP, con il venire in rilievo della possibile approvazione e realizzazione di un progetto sostanzialmente diverso da quello originario e con conseguente compromissione dei principi di concorrenza e *par condicio*.

Di seguito, si riportano le istruttorie svolte dall'Autorità nel corso dell'anno 2024 maggiormente rappresentative delle carenze e degli aspetti problematici emersi nella fase di esecuzione dell'appalto.

13.2.1. Anomalo andamento e incremento dei tempi e dei costi

13.2.1.1. I lavori di collegamento delle reti fognarie

Sotto il profilo dell'anomalo andamento dell'appalto e dei ritardi realizzativi, si richiama l'istruttoria svolta nei confronti del Comune di Rofrano, relativamente ai lavori di collegamento delle reti fognarie al depuratore comunale, finanziati dalla Regione Campania, per i quali è stata rilevata una notevole dilatazione dei tempi di esecuzione.

L'intervento è andato in gara nell'agosto 2014, è stato aggiudicato nel marzo 2019, mentre il contratto è stato stipulato nell'ottobre successivo, con un tempo di esecuzione pari a circa 8 mesi. Nel marzo 2020 è stata effettuata la consegna parziale e nel marzo 2021 è avvenuta la consegna definitiva. Nel corso dell'attività istruttoria, l'intervento non risultava ancora concluso, presentando un avanzamento pari a circa l'80%.

La fattispecie è stata definita con delibera ANAC n. 331 del 24 giugno 2024, nella quale – nel dare atto che tali ritardi vanificavano la consistente riduzione del tempo di esecuzione dei lavori offerta dall'impresa aggiudicataria in sede di gara – veniva contestata una gestione complessiva dell'appalto non improntata a criteri di efficacia ed efficienza, attesa l'abnorme dilatazione temporale dell'intervento.

Al contempo, si evidenziava che l'esecuzione dei lavori risultava caratterizzata da continue modifiche al progetto posto a base di gara, da una contabilizzazione lacunosa degli stessi, da una perizia di variante disposta a causa della non rispondenza del progetto alle mutate esigenze della popolazione e del territorio e alle carenze nel progetto esecutivo originario.

13.2.1.2. La messa in sicurezza di un'area Campo scuola

Un'ulteriore attività di indagine ha riguardato il Comune di Riofreddo, con riguardo all'incarico di progettazione definitiva, esecutiva e coordinamento, in fase di progettazione, per l'opera di messa in sicurezza dell'area Campo scuola *ex* piscina in Via delle Pantane, in relazione al quale è emerso che, a fronte di un affidamento operato nei confronti di un singolo professionista, le prestazioni progettuali sono risultate invece svolte da un raggruppamento temporaneo di professionisti (RTP).

La fattispecie è stata definita con nota del 24 luglio 2024 e ha dato evidenza che la sostituzione dell'originario contraente, a cui la stazione appaltante aveva inizialmente affidato l'appalto, non era da ritenersi conforme, atteso che, al momento della sottoscrizione contrattuale, si cristallizza l'operatore affidatario, che non può essere sostituito al di fuori dei casi previsti dalla legge. Di conseguenza, è stato sancito il mancato rispetto delle prescrizioni di cui all'articolo 106, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 50/2016, a fronte dell'intercorsa modifica sia del soggetto aggiudicatario, sia del perimetro dell'incarico professionale attribuito al di fuori dei casi previsti dalla legge.

13.2.2. Le carenze nei controlli della fase esecutiva

Un elemento di indagine particolarmente rilevante e funzionale alla corretta esecuzione del contratto e al raggiungimento del principio del risultato ha riguardato l'adeguatezza dei controlli svolti durante la fase di esecuzione del contratto da parte degli organi deputati in relazione ai compiti assegnati dalla normativa ai RUP e ai Direttori dei lavori.

13.2.2.1. Gli istituti del subappalto e del distacco

Un primo profilo di attività ha riguardato la corretta attuazione della normativa in tema di subappalto, in relazione alla completezza delle verifiche della presenza in cantiere delle imprese subappaltatrici autorizzate, nonché dei *sub*-contraenti, con accertamento dell'effettivo svolgimento della parte di prestazioni ad essi affidata nel rispetto della normativa vigente e del contratto stipulato, nonché in ordine alla correttezza della verifica dei requisiti generali e speciali delle imprese subappaltatrici.

Sul punto è venuta in rilievo, in primo luogo, la non adeguata attuazione delle previsioni di cui all'articolo 1, dell'Allegato II.14 al d.lgs. n. 36/2023, relative alla direzione dei lavori, a cui spetta, in coerenza con l'articolo 7, del decreto ministeriale n. 49/2018²⁴, e con l'articolo 101, del d.lgs. n. 50/2016, la compilazione del giornale dei lavori, nel quale sono annotati, tra l'altro: "2) la qualifica e il numero degli operai impiegati; 3) l'attrezzatura tecnica impiegata per l'esecuzione dei lavori; [...]". In tale contesto, è stato, altresì, richiamato il ruolo del RUP, che deve assumere la funzione di Responsabile dei lavori, ai fini del rispetto delle norme sulla sicurezza e salute dei lavoratori sui luoghi di lavoro, come anche stabilito nella delibera ANAC n. 67 del 24 gennaio 2018.

Al riguardo, è stata segnalata, anche nell'ambito di accertamenti condotti con il prezioso supporto della Guardia di Finanza in relazione a vari cantieri sul territorio nazionale, la presenza di subappalti non autorizzati o comunque la mancata comunicazione alla stazione appaltante del *sub*-contratto, non coerentemente con le previsioni di cui all'articolo 119, del d.lgs. n. 36/2023, che ha riprodotto l'articolo 105, del d.lgs. n. 50/2016, con la possibile configurazione della fattispecie penale di cui all'articolo 21, della legge n. 646/1982²⁵.

²⁴ Il decreto ministeriale del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 marzo 2018, n. 49, prevede il Regolamento recante "Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione".

²⁵ Legge 13 settembre 1982, n. 646, recante "Disposizioni in materia di misure di prevenzione di carattere patrimoniale ed integrazioni alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423, 10 febbraio 1962, n. 57 e 31 maggio 1965, n. 575. Istituzione di una commissione parlamentare sul fenomeno della mafia".

In tale contesto, una particolare fattispecie trattata dall'Autorità ha riguardato la corretta attuazione dell'istituto del distacco da parte dell'impresa appaltatrice, sostanzialmente utilizzato come forma indiretta di subappalto, aggirando i limiti e le condizioni di trasparenza previste per tale istituto, i cui presupposti di legittimità sono valutati, tra l'altro, in relazione all'interesse del distaccante, che deve essere specifico, rilevante, concreto e persistente per tutto il periodo in cui il distacco è disposto.

Il Comune di Montalto di Castro

Un caso analizzato rispetto all'utilizzo del distacco ha riguardato l'appalto relativo al *"progetto per la conservazione e valorizzazione patrimonio edilizio storico – valorizzazione della identità culturale – miglioramento della qualità urbana e promozione della legge regionale n. 38/1999"* del Comune di Montalto di Castro.

In tale istruttoria si sono messi in evidenza profili di anomalia afferenti, in primo luogo, alla tardiva comunicazione del distacco rispetto all'avvio dei lavori, che hanno fatto presumere come il personale dell'impresa distaccante fosse già presente da tempo in cantiere, con la possibile configurabilità di profili di ritardo nella rilevazione di tale presenza da parte del Direttore dei lavori e del Coordinatore della sicurezza. Inoltre, l'amministrazione ha riferito che il contratto presentava quale causa del rapporto un esubero di lavoro in capo all'aggiudicataria per affrontare il quale veniva richiesto l'impiego di maestranze esterne al proprio organico, dichiarandosi genericamente l'impresa distaccante interessata ad impegnare la sua manodopera in ausilio alla ditta distaccataria.

Alla luce degli esiti istruttori, la fattispecie è stata definita con nota del 12 giugno 2024, con la quale l'Autorità ha rilevato, tra l'altro, la non coerenza con la *ratio* del distacco del generico interesse riferito dall'impresa distaccante, e la necessità di assicurare da parte del RUP, del Direttore dei lavori e del Coordinatore per la sicurezza - ciascuno per quanto di competenza - una costante vigilanza sui subappaltatori e su tutti i soggetti che operano nei cantieri, verificando la regolarità delle prestazioni svolte e il rispetto dei ruoli assunti ed autorizzati ai sensi di legge.

Il Comune di Aprica

Sotto il profilo della verifica dei requisiti dei soggetti subappaltatori, si richiama inoltre l'attività istruttoria svolta nei confronti del Comune di Aprica, relativa ad un intervento di messa in sicurezza delle murature e delle opere di sostegno stradale lungo le strade comunali, condotta per la verifica della corretta attuazione del bando di gara, che richiedeva per l'esecuzione di lavori, anche solo parzialmente rientranti nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 53, della legge n. 190/2012²⁶, l'iscrizione alla *white list* in capo al soggetto chiamato a svolgere effettivamente la prestazione.

Tale soggetto può essere, in base al caso concreto, l'appaltatore, un'impresa del raggruppamento temporaneo verticale, il subappaltatore o il *sub-affidatario*. In tutti i casi, la stazione appaltante è tenuta ad accertare che l'impresa che vi partecipa e che dichiara di eseguire i lavori deve risultare regolarmente iscritta alle *white list*.

Alla luce degli esiti istruttori, la fattispecie è stata definita con nota del 17 luglio 2024, con la quale è stato rilevato il mancato accertamento, da parte della stazione appaltante, dell'iscrizione alla *white list* presso la Prefettura territorialmente competente, dell'impresa subappaltatrice destinataria di un incarico di esecuzione dei lavori nell'ambito dell'appalto in oggetto.

13.2.2.2. La verifica sul mantenimento dei requisiti

Nell'ottica di assicurare una corretta esecuzione dell'appalto, un altro ambito di indagine ha riguardato il mantenimento dei requisiti di capacità tecnica, in capo all'aggiudicatario, nella fase esecutiva dell'appalto, in attuazione del noto principio secondo cui i requisiti generali e speciali devono essere posseduti dai concorrenti, non solo alla data di scadenza del termine di presentazione della domanda di partecipazione alla gara, ma anche per la durata della procedura fino alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo di esecuzione dello stesso, senza soluzione di continuità.

Al riguardo sono emersi profili di carenza nell'operato delle stazioni appaltanti, dandosi evidenza, ad esempio, degli esiti degli accertamenti riguardanti l'effettiva spendita dei requisiti dimostrati in fase di gara, sotto il profilo dell'effettivo utilizzo delle risorse dell'impresa ausiliaria in caso di ricorso all'avvalimento.

²⁶ Legge 6 novembre 2012, n. 190, recante *"Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"*.

Il Comune di Bordighera

Con l'istruttoria svolta sui lavori di riposizionamento con salpamento e rimessa in pristino dei massi smossi e parziale nuova fioritura della scogliera capo S. Ampelio – Bordighera, nell'ambito del progetto di riparazione danni a seguito di mareggiata di fine ottobre 2019, si è verificato il corretto utilizzo dell'istituto dell'avvalimento nella fase di esecuzione del contratto. L'attività ha riguardato l'effettività del prestito, da parte dell'impresa ausiliaria, dei mezzi e requisiti dichiarati in sede di gara ed al rispetto degli adempimenti di cui all'allora vigente articolo 89, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016, in ordine al riscontro, da parte del RUP, di tale effettivo impiego.

In esito alle attività di vigilanza effettuate, è emerso che l'impresa ausiliaria avrebbe fornito il proprio apporto tecnico e strumentale, facendo riferimento a personale e mezzi dell'impresa ausiliaria non corrispondenti alle risorse organiche e materiali riportate nel contratto di avvalimento. Inoltre, risultava richiamato l'intervento del consorzio ausiliario nell'esecuzione del contratto, nello specifico, attraverso l'utilizzo di un subappaltatore locale specializzato del settore per la posa in opera dei massi da scogliera.

L'istruttoria è stata definita con atto del 24 luglio 2024 e ha riscontrato che il rappresentato contributo - al di là dell'effettivo apporto intervenuto - non pareva comunque idoneo ad integrare la messa a disposizione dell'intero apparato aziendale sotteso alla qualificazione SOA, nei termini tra l'altro precisati dalla giurisprudenza amministrativa²⁷. Al contempo è stato evidenziato che l'apporto dell'impresa ausiliaria non poteva ritenersi soddisfatto attraverso l'utilizzo di un subappaltatore terzo, laddove, in tale modo, si sarebbe verificata la violazione degli obblighi del soggetto ausiliario di mettere a disposizione le proprie risorse nell'esecuzione dell'appalto, consentendo all'impresa appaltatrice di conseguire la necessaria capacità tecnica e professionale sottesa alla qualificazione SOA. In tale contesto, è stato osservato che consentire al soggetto ausiliario di effettuare la scelta di supportare il soggetto affidatario mediante l'utilizzo di un subappaltatore realizza un'ingerenza dell'ausiliario che va oltre il necessario supporto tecnico, determinando una sostituzione del medesimo soggetto ausiliario nelle scelte operative nella conduzione dell'appalto, non coerenti con le disposizioni normative, all'epoca vigenti, e con il divieto di cessione del contratto di appalto ai sensi dell'articolo 105, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016. Inoltre, si è rilevata l'assenza di accertamenti volti a verificare, da parte del RUP, l'effettiva spendita delle risorse di cui al contratto di avvalimento per tutta la durata dell'appalto, non risultando, peraltro, neppure identificate le modalità con cui si è realizzato l'apporto dell'impresa ausiliaria, a mente di quanto precisato dalla giurisprudenza in merito alla necessità della messa a disposizione, da parte dell'ausiliaria, dell'intera organizzazione aziendale che le ha consentito di acquisire l'attestazione di qualificazione.

13.2.3. L'attuazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari

In esito agli accertamenti svolti dalla Guardia di Finanza sul territorio nazionale, concernenti appalti finanziati dal PNRR, sono pervenute plurime segnalazioni afferenti ad una generalizzata mancata corretta attuazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla legge n. 136/2010²⁸, nell'ambito dei pagamenti intercorsi tra le imprese appaltatrici e i *sub*-contraenti delle medesime.

Le prescrizioni normative in tema di tracciabilità finanziaria sono contenute sia nell'articolo 3 della citata legge n. 136/2010 sia nell'articolo 6 del decreto-legge n. 187/2010²⁹, con la previsione delle sanzioni previste e irrogate dai soggetti competenti. A tali previsioni corrispondono specifici obblighi a carico dei soggetti coinvolti nell'attuazione di un appalto pubblico e che riguardano le stazioni appaltanti, gli appaltatori, i subappaltatori e i *sub*-contraenti della filiera delle imprese³⁰.

La stazione appaltante, nei contratti sottoscritti con gli appaltatori in relazione a lavori, servizi e forniture, deve inserire, a pena di nullità assoluta, un'apposita clausola con la quale gli stessi assumono gli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari di cui alla citata legge. A valle di tale prescrizione, come precisato dall'Autorità nelle

²⁷ Si veda, da ultimo, la sentenza 16 ottobre 2020, n. 22, Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

²⁸ Legge 13 agosto 2010, n. 136, recante *"Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia"*.

²⁹ Decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, recante *"Misure urgenti in materia di sicurezza"*, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217.

³⁰ Nel settore dei lavori pubblici la nozione di filiera si ricava dall'articolo 93, comma 2, del d.lgs. n. 159/2011, il quale precisa che le imprese interessate all'esecuzione dei lavori pubblici sono *"tutti i soggetti che intervengono a qualunque titolo nel ciclo di realizzazione dell'opera, anche con noli e forniture di beni e prestazioni di servizi, ivi compresi quelli di natura intellettuale, qualunque sia l'importo dei relativi contratti o dei subcontratti"*.

proprie FAQ (*Frequently Asked Questions*), per quanto concerne i subappalti e i *sub*-contratti, gli adempimenti in esame vengono attuati attraverso l'inserimento nel *sub*-contratto delle clausole che regolano la tracciabilità relative, tra l'altro, alla comunicazione, da parte del subcontraente, del conto o dei conti correnti dedicati e dei soggetti delegati ad operare sugli stessi, e al pagamento, da parte dell'appaltatore, dei corrispettivi attraverso i conti correnti dedicati e mediante il codice CIG dell'appalto principale.

Dagli atti acquisiti nelle istruttorie segnalate è emerso che le disposizioni in esame non hanno avuto concreta attuazione, a fronte del venire in rilievo di vari profili di inadempimento da parte dei soggetti coinvolti.

I casi più significativi

In un primo caso esaminato è emersa la mancanza, all'interno di un contratto di *sub*-affidamento, dell'indicazione della clausola obbligatoria relativa all'assunzione degli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari da parte del *sub*-contraente. Si è verificata, quindi, da parte della stazione appaltante, l'omessa verifica dell'inserimento, a pena di nullità assoluta, della predetta clausola nel *sub*-contratto medesimo, come previsto dall'articolo 3, comma 9, della legge n. 136/2010, e la conseguente mancata comunicazione, da parte del *sub*-contraente, alla stazione appaltante, degli estremi identificativi dei conti correnti dedicati alle commesse pubbliche, entro i termini previsti dal comma 7 del citato articolo 3, e alla presumibile mancata comunicazione del contratto derivato.

Inoltre, è emersa una generalizzata tendenza all'emissione di fatture da parte dei subappaltatori e dei *sub*-affidatari senza indicazione dei codici CUP e CIG, nonché al mancato inserimento di tali codici nelle disposizioni di pagamento da parte delle imprese appaltatrici nei riguardi dei subappaltatori e *sub*-affidatari.

Un'ulteriore criticità segnalata ha riguardato il pagamento da parte di appaltatori in favore di *sub*-contraenti su conti correnti non dedicati, diversi da quelli comunicati alla stazione appaltante.

A fronte di tali generalizzate carenze, ferme restando le sanzioni irrogate dalla Guardia di Finanza, l'Autorità ha adottato un atto a carattere generale con il Comunicato del Presidente del 26 marzo 2025, al fine di fornire indicazioni operative circa le corrette modalità di attuazione della normativa di riferimento, quale strumento di ausilio per il mercato, riepilogando tutti i vari adempimenti correlati alle varie disposizioni contenute nella legge n. 136/2010 e alle pregresse indicazioni fornite dall'Autorità a carico delle stazioni appaltanti e delle imprese della filiera. Al contempo, sono state fornite indicazioni comportamentali nei riguardi delle stazioni appaltanti, al fine di adottare strumenti di verifica della corretta attuazione della tracciabilità delle transazioni finanziarie, raccomandando alle stesse l'inserimento nel contratto degli obblighi sulla tracciabilità e delle modalità che si intenderanno adottare per effettuare i controlli sulla tracciabilità dei pagamenti e degli incassi nell'ambito della filiera delle imprese.

Inoltre, sono in corso specifiche iniziative di vigilanza per richiamare le stazioni appaltanti, anche *pro*-futuro, all'osservanza della normativa in materia di tracciabilità.

13.3. INDAGINI DI CARATTERE GENERALE

13.3.1. Le varianti

In tema di vigilanza sulle varianti, il *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici*, dando attuazione alle previsioni del Codice, con riferimento agli appalti di valore pari o superiore alla soglia comunitaria, prevede specifiche attività di verifica sulle varianti in corso d'opera eccedenti il 10% dell'importo originario del contratto.

Nel corso del 2024, ANAC ha condotto un'attività di analisi e verifica delle varianti in corso d'opera con riferimento ai dati acquisiti nel corso del 2023. Sono pervenute all'Autorità numerose comunicazioni afferenti a perizie di variante, molte delle quali hanno riguardato contratti sopra soglia eccedenti il 10% dell'importo del contratto. In particolare, il campione di perizie da analizzare è stato estratto suddividendo le perizie in categorie economiche omogenee e utilizzando specifici indicatori di criticità predeterminati.

Sono state in tal modo selezionate circa n. 20 fattispecie i cui dati, opportunamente integrati dalle informa-

zioni contenute nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP)³¹, sono state oggetto di approfondimenti preliminari, al fine di identificare possibili anomalie legate alle varianti. Gli approfondimenti condotti hanno consentito di selezionare dieci varianti connotate da possibili criticità per le quali sono in via di perfezionamento puntuali attività istruttorie.

In linea generale, le più frequenti criticità emerse hanno riguardato, principalmente, le fattispecie afferenti all'ammissibilità delle varianti con particolare riferimento alla effettiva ricorrenza del presupposto dell'imprevedibilità. È stato, inoltre, rilevato, in molti casi, un significativo aumento dei costi di realizzazione dell'opera, in larga parte correlati ad un anomalo protrarsi della fase esecutiva delle opere. Sono emerse, altresì, criticità afferenti ad un utilizzo eccessivo della variante per sopperire alla mancata definizione di alcuni aspetti progettuali con particolare riferimento all'errata/carente valutazione dello stato dei luoghi per la mancata rilevazione di interferenze/sotto-servizi, ovvero all'assenza di rilievi archeologici, o ancora a studi incompleti in merito alla geologia dei siti.

Tali criticità sono analizzate anche al fine di individuare le modifiche sostanziali che afferiscono alla struttura contrattuale e che emergono proprio nel corso dell'esecuzione. Importanti elementi di novità sono stati introdotti al riguardo dal Codice, il quale ha posto particolare attenzione alla illegittimità della variante in corso d'opera, anche con riguardo all'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC.

Per quanto riguarda le varianti acquisite nel 2024, è stata condotta, quindi, un'attività di catalogazione e classificazione, al contempo verificando il rispetto del richiamato principio della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto.

A tal riguardo, si evidenzia che l'Autorità, già nella delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, ha fornito indicazioni circa le corrette modalità di trasmissione dei dati relativi sia all'aggiudicazione sia alla fase di esecuzione, ivi comprese le informazioni relative alle modificazioni contrattuali, intendendosi superate le precedenti indicazioni fornite al riguardo.

Tuttavia, nel corso dell'anno 2024, è stata ancora riscontrata la ricezione di comunicazioni, concernenti varianti in corso d'opera, elaborate sui vecchi moduli e veicolate ancora attraverso l'invio di PEC al protocollo ANAC. Pertanto, l'Autorità ha predisposto un apposito comunicato rivolto alle stazioni appaltanti, fornendo le indicazioni necessarie al fine di consentire la concreta attuazione dei principi di digitalizzazione.

Tale innovazione procedimentale, oltre a semplificare l'attività di trasmissione dei dati sulle varianti, determinerà altresì, in prospettiva, significative ricadute sull'attività di vigilanza dell'Autorità che, attraverso apposite applicazioni informatiche, potrà prontamente rilevare eventuali disfunzioni nel corso dell'esecuzione dei contratti e sollecitare l'adozione di correttivi da parte delle stazioni appaltanti in vista del raggiungimento del principio di risultato.

13.3.2. I dissesti

Si segnala, quale significativo ambito d'indagine, la prosecuzione e conclusione dell'attività istruttoria svolta nei riguardi dei Commissari straordinari, di cui all'articolo 10 del decreto-legge n. 91/2014³², in riferimento agli accordi di programma sottoscritti dalle Regioni con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge n. 191/2009³³ e allo stato di attuazione degli interventi di mitigazione dei dissesti idrogeologici posti a cura dei Commissari straordinari. Tale argomento è oggetto di trattazione specifica nel capitolo 1 in relazione agli interventi dell'Autorità in sede parlamentare.

L'Autorità ha svolto una approfondita attività di indagine conoscitiva sui dissesti idrogeologici relativa all'impiego dei fondi a vario titolo erogati dallo Stato dal 1999 fino al 2024, per la realizzazione di opere di mitigazione ambientale.

³¹ L'articolo 23, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023, attribuisce ad ANAC la titolarità in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*, nonché il compito di svilupparne e gestirne i servizi e di individuarne, con proprio provvedimento, le sezioni in cui la stessa si articola e i servizi ad essa collegati. In breve, si tratta di un portale grazie al quale è possibile accedere a tutta la documentazione riferita agli operatori economici circa il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto.

³² Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

³³ Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)".

L'indagine, partita nel giugno 2023 e conclusa nel mese di giugno del 2024, è consistita in un'analisi di dettaglio condotta per ciascuna Regione, utilizzando le informazioni contenute nelle banche dati disponibili, in particolare la banca dati ReNDiS³⁴ e la banca dati BDNCP, sui progetti e sugli affidamenti effettuati nelle varie Regioni dal 2010 in poi.

Tali informazioni sono state, altresì, integrate con le ulteriori fornite direttamente dai Commissari regionali per i dissesti idrogeologici, nominati per ciascuna Regione ai sensi del decreto-legge n. 91/2014, nonché con quelle della relazione annuale 2023 del Ministro dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica che riferisce in merito agli accordi di programma sottoscritti dal Ministero stesso con le Regioni. Il *report* ha evidenziato, grazie all'analisi statistica dei dati acquisiti, che, dal 1999 al 2023, sono stati erogati alle Regioni, a vario titolo, finanziamenti pari a circa 17,409 miliardi di euro, per un totale di n. 25.240 interventi finanziati.

Sono state osservate situazioni regionali alquanto variegate e fortemente condizionate dall'organizzazione e dalla capacità operativa delle strutture rilevandosi, in numerosi casi, difficoltà e lentezze operative sia per quanto attiene la fase di progettazione delle opere, sia per la fase esecutiva delle stesse.

In tale contesto, è stato osservato che i Commissari per l'attuazione degli interventi urgenti di difesa del suolo, sebbene siano stati istituiti per ottemperare ad esigenze di carattere temporaneo correlate alla gestione di eventi eccezionali, diversamente da quanto previsto dalla normativa, non solo sono spesso divenuti strutture stabili delle Regioni, ma ad essi sono stati attribuiti competenze e poteri sempre maggiori, finendo con il ricondurre ad una logica di durata emergenza qualsivoglia intervento connesso alla tematica della difesa del suolo. Risulta, infatti, che anche le ricostruzioni di infrastrutture danneggiate a seguito di eventi calamitosi sono ormai poste a cura del Commissario regionale. Tali interventi, senza dubbio necessari per la sicurezza della popolazione, non sono tuttavia finalizzati a prevenire i dissesti, quanto piuttosto a ripararne i danni spesso conseguenti ad una cattiva manutenzione del territorio, nonché ad eventi calamitosi.

A tal proposito, si è rilevato che, in molti casi, gli interventi effettuati risultavano ascrivibili a lavori di ordinaria manutenzione del territorio, per lo più di modesta entità, certamente necessari alla gestione del territorio, ma che avrebbero dovuto essere effettuati direttamente dagli enti locali e non posti in capo al Commissario.

Al riguardo sono stati riscontrati possibili fenomeni di frazionamento della progettazione di opere finalizzate al contrasto dei dissesti idrogeologici che, oltre ad evidenziare l'inottemperanza ai dettami del Codice, rischiano di rendere inefficaci gli interventi finanziati.

I Commissari hanno segnalato, al contempo, che ulteriori cause di ritardo nella realizzazione degli interventi sono individuabili nella lentezza con la quale gli enti competenti rilasciano i propri pareri e nulla osta. Tale problematica potrebbe essere superata con il ricorso alle ampie deroghe di cui, grazie a varie norme via via succedutesi, sono dotati i Commissari i quali, tuttavia, le hanno utilizzate poco frequentemente a causa delle inadeguate strutture messe a disposizione.

Altro aspetto che è emerso nel corso dell'indagine è riferito, nelle procedure di finanziamento degli interventi, al ruolo fondamentale assunto dalle Autorità di bacino. Queste ultime, tuttavia, anche in considerazione della numerosità degli interventi proposti, sono risultate oberate da un notevole carico di lavoro, dovendosi occupare della valutazione di tutti gli interventi in termini di compatibilità con i vari strumenti pianificatori vigenti, in particolare in relazione al rischio da frana (Piani di Assetto Idrogeologico – PAI) e al rischio da alluvioni (Piani di Gestione del Rischio da Alluvioni – PGRA).

Dall'indagine effettuata, perciò, è emersa la necessità di prevedere un rafforzamento sostanziale in termini di risorse umane da dedicare alle Autorità di bacino stesse, oltre l'esigenza di espungere tutti gli interventi modesti di ordinaria manutenzione che, in quanto tali, non avrebbero bisogno di approvazione da parte delle Autorità di bacino ma che, essendo ora prevista, ne aggravano di molto l'attività.

Notevoli disagi, infine, sono emersi con riferimento al monitoraggio degli interventi. I Commissari hanno segnalato la circostanza di dover alimentare numerosissime banche dati, peraltro, non interoperabili tra loro.

³⁴ Il Repertorio Nazionale degli interventi per la Difesa del Suolo (ReNDiS) nasce nel 2005 a partire dall'attività di monitoraggio che l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) svolge per conto del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, con la finalità di formare un quadro unitario, sistematicamente aggiornato, delle opere e delle risorse impegnate nel campo della difesa del suolo, condiviso tra tutte le amministrazioni che operano nella pianificazione ed attuazione degli interventi. Rappresenta uno strumento conoscitivo potenzialmente in grado di migliorare il coordinamento e, quindi, l'ottimizzazione della spesa nazionale per la difesa del suolo, nonché di favorire la trasparenza e l'accesso dei cittadini alle informazioni.

Alla luce di questa ricognizione, confluita nel citato *report* tecnico in cui sono approfonditi i risultati dell'indagine, ANAC ha sottoposto al Governo l'Atto di segnalazione n. 3 del 20 novembre 2024, nel quale si avanzano alcune specifiche proposte operative, per le quali si rinvia al capitolo 1, paragrafo 1.5.2 della Relazione.

13.3.3. Le somme urgenze

Ulteriore ambito di indagine ha riguardato le procedure di affidamento adottate in somma urgenza, di cui all'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016, oggi sostituito dall'articolo 140 del d.lgs. n. 36/2023, in riferimento ai campioni selezionati nelle modalità previste dal Regolamento dell'Autorità.

Una delle verifiche è stata svolta su segnalazione della Guardia di Finanza, che ha fornito all'Autorità utili elementi informativi afferenti all'attività identificata con la sigla *speed work*, con lo scopo di intensificare i controlli volti a contrastare fenomeni di illeciti connessi all'istituto della "somma urgenza".

L'istituto in esame richiede, quale necessario presupposto per l'applicazione di tale regime derogatorio, il verificarsi di circostanze impreviste e pregiudizievoli che non consentano alcun indugio nel dare avvio ed esecuzione ai lavori resisi necessari al fine di evitare pericoli per la pubblica incolumità.

Le disposizioni normative al riguardo prevedono la redazione di un verbale, c.d. di somma urgenza, in cui devono essere indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause che lo hanno provocato e i lavori necessari per rimuoverlo. L'esecuzione dei relativi lavori può, quindi, essere affidata in forma diretta ad uno o più operatori economici individuati dal RUP, mentre il corrispettivo delle prestazioni ordinate è definito consensualmente con l'affidatario. Il Responsabile, inoltre, è tenuto a compilare entro dieci giorni dall'ordine di esecuzione dei lavori una perizia giustificativa degli stessi, trasmettendola, unitamente al verbale di somma urgenza, alla stazione appaltante che provvede alla copertura della spesa e alla approvazione della stessa.

Alla luce del disposto normativo, l'Autorità ha pertanto provveduto ad esaminare la documentazione acquisita relativa alle distinte fattispecie avendo cura di verificare, tra l'altro, che nel verbale fossero indicati i motivi dello stato di urgenza, le cause e i lavori necessari per rimuoverlo.

Sul tema, in più occasioni, ANAC ha espressamente chiarito che risulta illegittimo il ricorso alle procedure di somma urgenza nel caso in cui l'urgenza stessa sia sopravvenuta a causa del comportamento colpevole dell'amministrazione o nel caso di uso artificioso dello strumento, in riferimento all'avvenuto affidamento, tramite detto istituto, di lavori a corredo, che non possono essere considerati di somma urgenza.

In esito all'attività di vigilanza, risultano emerse varie fattispecie per le quali sono stati ravvisati profili di criticità in relazione al configurarsi di una situazione di somma urgenza connotata dai predetti caratteri.

In alcuni casi le tempistiche connesse allo svolgimento dei lavori, tenuto conto anche delle proroghe concesse, sono risultate non compatibili con esigenze immediate di rimozione dello stato di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità, quanto piuttosto riconducibili ad esigenze di manutenzione che si sarebbero potute soddisfare mediante un'adeguata sorveglianza dello stato delle opere e programmazione degli interventi di mantenimento.

In riferimento a tale indagine, nel corso dell'anno sono state formalizzate ventiquattro note di ANAC, con le quali sono stati contestati profili di criticità nell'utilizzo delle procedure derogatorie di somma urgenza, invitando per il futuro le stazioni appaltanti al puntuale rispetto della normativa sopra richiamata.

13.4. ALTRE ISTRUTTORIE DI PARTICOLARE RILEVANZA

La gestione di un impianto di trattamento rifiuti nel Comune di Ravanusa

Quale ulteriore fattispecie connotata da particolare rilevanza, che ingloba vari ambiti di criticità e profili di violazione, si richiama l'istruttoria, condotta a seguito di segnalazione di ANCE Sicilia, nei riguardi del Comune di Ravanusa, relativamente alla procedura aperta per l'affidamento, mediante appalto integrato, della progettazione definitiva ed esecutiva e della esecuzione dei lavori di realizzazione di un impianto di trattamento dei rifiuti urbani per la produzione di *compost* da ubicarsi nell'area industriale di Ravanusa, per un importo di oltre 20 milioni di euro.

Si tratta di un'articolata vicenda che ha riguardato la Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti A.T.O. n. 4 Agrigento Provincia est (di seguito S.S.R. ATO) i cui soci sono i Comuni della ex Provincia di Agrigento, la Regione Sicilia (e in particolare il Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti) e il Comune di Ravanusa.

L'impianto in questione risulta finanziato con i cosiddetti "Patti per il sud" già dal 2015. Nel 2019 il Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti della Regione assegnava i finanziamenti per la realizzazione dell'impianto di compostaggio alla S.S.R. ATO. Quest'ultima redigeva un primo progetto il quale, tuttavia, in parte per i problemi di liquidità che da sempre la affliggono, in parte per problematiche di varia natura burocratica, non riusciva ad essere appaltato. Subentrava, dunque, il Comune di Ravanusa che, in forza di una convenzione firmata con la S.S.R. ATO, si rendeva disponibile a svolgere le funzioni di soggetto attuatore per la realizzazione dell'impianto. In data 13 ottobre 2022 veniva, dunque, pubblicato il bando di gara con procedura aperta, ai sensi dell'articolo 60, del d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento tramite appalto integrato della progettazione esecutiva e della esecuzione dei lavori, previa acquisizione del progetto definitivo in sede di gara, da aggiudicare con procedura accelerata, adducendo quale motivazione di urgenza "la possibile decadenza dal finanziamento". Al termine di ricevimento delle offerte, previsto il 4 novembre 2022, perveniva una sola offerta.

In merito a tale vicenda, l'istruttoria ANAC ha posto in luce diverse criticità. Prioritariamente, è stata rilevata una possibile restrizione della concorrenza a causa della eccessiva contrazione dei tempi previsti dal bando per l'acquisizione dell'offerta. L'impianto risulta, infatti, finanziato con fondi FSC (Fondo per lo sviluppo e la coesione) 2014-2020 e, conseguentemente, secondo quanto previsto dal decreto-legge n. 152/2021³⁵, con la possibilità di applicare le semplificazioni previste per le opere PNRR come fissate nel decreto-legge n. 77/2021³⁶. Era quindi possibile, nel caso specifico, porre a base di gara il progetto di fattibilità tecnica economica di livello preliminare, con acquisizione del progetto definitivo in sede di gara. La stazione appaltante ha, tuttavia, previsto tempi di ricezione dell'offerta troppo ristretti, non tenendo in adeguato conto la particolare onerosità, per gli operatori economici, di redigere un progetto definitivo, circostanza che può avere di fatto comportato una restrizione della concorrenza che risulta avvalorata dalla ricezione di una sola offerta.

La delibera di ANAC n. 551 del 20 novembre 2024 censura anche il fatto che, in contrasto con il decreto-legge n. 76/2020, non sia stato previsto un corrispettivo per il progetto definitivo acquisito in sede di gara, con conseguente violazione del principio di adeguata remunerazione delle prestazioni.

Sul progetto posto in gara, inoltre, non è stata preliminarmente indetta la Conferenza dei servizi con conseguente inottemperanza all'articolo 48, comma 5, del decreto-legge n. 77/2021, il quale statuisce che sul progetto di fattibilità tecnica ed economica posto a base di gara è sempre convocata la Conferenza di servizi di cui all'articolo 14, comma 3, della legge n. 241/1990³⁷. In ogni caso, è stata rilevata la mancata acquisizione di tutti i pareri di legge a corredo del progetto da porre in gara con conseguente non ottemperanza, da parte del verificatore e del RUP, all'articolo 26, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, per errata verifica e validazione del progetto posto a base di gara. Risultano, altresì, violate le norme ambientali, constatata la mancata effettuazione della procedura di *screening* ambientale di cui all'articolo 19, del d.lgs. n. 152/2006.

In generale, è stato censurato il comportamento del Dipartimento dell'acqua e dei rifiuti della Regione Sicilia, che è apparso sostanzialmente contrario ai principi di economicità, efficienza e buon andamento dell'amministrazione come sanciti dall'articolo 97 della Costituzione, constatato che lo stesso non si è attivato adeguatamente, anche con eventuali poteri sostitutivi, per la corretta e pronta realizzazione di un'opera che risulta necessaria, in un quadro di gravi carenze impiantistiche sui rifiuti.

I lavori di ampliamento dell'Aeroporto Internazionale di Napoli "Capodichino"

Si richiama, da ultimo, l'istruttoria condotta nei confronti della Società Gestione Servizi Aeroporti Campani S.p.A. (G.E.S.A.C. S.p.A.), con riferimento alla procedura aperta per l'intervento di "Ampliamento Arrivi *Air Side*" dell'Aeroporto Internazionale di Napoli "Capodichino".

L'attività di vigilanza, avviata a seguito dell'esposto della Fondazione architetti e ingegneri liberi professionisti iscritti Inarcassa, ha riguardato la previsione negli atti di gara di una penale, in caso di superamento dell'impor-

³⁵ Decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, recante "Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

³⁶ 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.

³⁷ Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi".

to delle opere progettate, ovvero di aumento, in fase di progettazione, del costo dell'opera rispetto al *budget* preventivamente stimato dall'amministrazione.

In fase di avvio del procedimento, è stata contestata alla stazione appaltante la previsione di tale penale atipica non contemplata nel nostro ordinamento, a fronte dell'ipotesi prevista e tipizzata dall'allora vigente d.lgs. n. 50/2016, riguardante la comminatoria della stessa in caso di ritardo nell'esecuzione delle prestazioni. La penale, dunque, non è configurabile qualora sia collegata all'avverarsi di un fatto fortuito o, comunque, non imputabile all'obbligato, costituendo, in tale ultima ipotesi, una condizione o clausola atipica che può essere introdotta dall'autonomia contrattuale delle parti, restando, tuttavia, inidonea a produrre gli effetti specifici stabiliti dal legislatore per la clausola penale. Di tale avviso è risultata, invece, la stazione appaltante, secondo cui sussisteva la discrezionalità di irrogare penali anche nel caso di inadempimento diverso dal ritardo.

Il procedimento è stato definito con la delibera ANAC n. 73 del 17 gennaio 2024, in cui è stata rilevata l'illegittimità della previsione di una clausola penale svincolata dall'inadempimento dell'appaltatore. Invero, stante la natura affittiva e sanzionatoria della penale verso il debitore inadempiente, è stato rilevato che essa non può essere ritenuta applicabile in via analogica a fattispecie diverse da quelle espressamente contemplate, in quanto anche l'autonomia negoziale della pubblica amministrazione incontra dei limiti inderogabili, rinvenibili nei principi costituzionali di solidarietà, di uguaglianza e di ordine pubblico.

14 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2024, l'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture si è focalizzata su diversi settori, quali, ad esempio, i servizi di pulizia, la ristorazione collettiva, i servizi di vigilanza, i servizi legali, i servizi di trasporto scolastico, i servizi di soccorso sanitario in emergenza e i servizi socio-sanitari.

All'esito delle istruttorie effettuate sui singoli appalti sono emerse specifiche anomalie in ogni fase della procedura. In particolare, le criticità più ricorrenti hanno riguardato l'utilizzo improprio dell'affidamento diretto e delle proroghe contrattuali, anche in misura reiterata e nonostante i precedenti pronunciamenti e richiami dell'Autorità, le carenze di una adeguata programmazione e progettazione dei servizi e delle forniture e manchevoli controlli nella fase di esecuzione da parte delle stazioni appaltanti.

L'azione di vigilanza nel settore dei servizi e delle forniture si è svolta ricorrendo a varie modalità, fra cui le ispezioni e le indagini d'ufficio, attivate anche a seguito di segnalazioni pervenute da parte di terzi.

Nei paragrafi che seguono verranno illustrati i temi più significativi e le istruttorie più rilevanti.

14.1. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO

La corretta programmazione degli acquisti rappresenta una fase cruciale per determinare adeguatamente il fabbisogno delle amministrazioni e per individuare i mezzi e le modalità più opportuni per realizzare l'interesse pubblico.

Nel corso dell'attività di vigilanza si è, spesso, riscontrato che il ricorso illegittimo a strumenti derogatori delle procedure ordinarie - come, ad esempio, la proroga tecnica o il rinnovo dei contratti in essere -, è stato causato dalla carente programmazione, nonché dai ritardi o da errori collegati alla fase di predisposizione e pubblicazione degli atti di gara.

14.1.1. L'affidamento delle attività di supporto all'assistenza infermieristica

Un'istruttoria che ha permesso di rilevare le molteplici criticità derivanti da una inadeguata progettazione è quella condotta nei confronti della ASL Roma 2, che si è conclusa con la delibera ANAC n. 207 del 23 aprile 2024, avente ad oggetto la procedura aperta telematica per l'affidamento in *outsourcing* delle attività di supporto all'assistenza infermieristica presso i presidi ospedalieri e correlati servizi territoriali individuati dall'ASL Roma 2. L'affidamento del servizio, previsto per ventiquattro mesi, prevedeva un importo complessivo a base di gara pari a circa 10 milioni di euro, mentre il valore complessivo dell'affidamento, incluso l'eventuale rinnovo per ulteriori ventiquattro mesi e l'opzione di proroga di sei mesi, veniva stimato in circa 19 milioni di euro.

All'esito dell'istruttoria sono state riscontrate carenze nella progettazione delle caratteristiche del servizio e dell'esplicazione delle componenti, nonché delle singole voci che hanno condotto all'individuazione dell'importo complessivo a base d'asta. Inoltre, è stato verificato che non risultava redatto il progetto ai sensi dell'articolo 41, comma 12 del d.lgs. n. 36/2023¹, e che gli atti di gara, nel loro complesso, risultavano privi degli elementi essenziali necessari a consentire agli operatori economici di effettuare una completa analisi delle prestazioni poste in gara, non rendendoli in grado di valutare correttamente l'offerta tecnica ed economica da presentare. Infatti, il disciplinare di gara si limitava a rappresentare che i costi della manodopera erano

¹ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

stati calcolati sulla base della natura dell'appalto, ed erano riferiti ai generici parametri individuati dal CCNL delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo, senza offrire specificazioni in merito al calcolo effettuato. Inoltre, nei documenti di gara non vi erano indicazioni in merito alle altre voci che avevano concorso alla determinazione del valore a base d'asta, come, ad esempio, la stima delle spese generali e dell'utile di impresa. Il capitolato tecnico risultava carente anche per quel che riguarda la descrizione delle caratteristiche del servizio richiesto, poiché si limitava ad elencare una serie di "macro linee di attività" da svolgersi presso i diversi presidi ospedalieri ed ambulatori con l'indicazione esclusiva dell'orario, per ciascuna, delle attività da svolgersi "H12", "H24" oppure *on demand*. Infine, non risultavano indicati il numero e la qualifica professionale degli operatori richiesti, il monte ore di servizio richiesto per ciascuna sede e reparto, né veniva data alcuna specificazione in merito ai turni previsti e ai volumi delle attività richieste.

Pertanto, alla luce delle risultanze istruttorie, si è ritenuto che le carenze riscontrate nei documenti di gara abbiano configurato un indebito vantaggio competitivo per il gestore uscente il quale, in virtù dell'esecuzione dell'affidamento, risultava in possesso di dati e di informazioni utili per la formulazione della propria offerta tecnico-economica, con potenziali effetti distorsivi della concorrenza, in violazione del principio di accesso al mercato di cui all'articolo 3, del d.lgs. n. 36/2023, declinato nei principi di concorrenza, imparzialità e non discriminazione.

A seguito della ricezione della delibera n. 207/2024, in considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità, la ASL Roma 2 ha annullato in autotutela la procedura di gara oggetto di istruttoria.

14.1.2. L'affidamento del servizio di gestione del canile comunale

Le carenze in fase di progettazione sono state rilevate anche nella delibera ANAC n. 154 del 26 marzo 2024 che ha avuto ad oggetto la gara indetta dal Comune di San Salvo per l'affidamento, mediante procedura aperta ai sensi dell'articolo 71, del d.lgs. n. 36/2023, del servizio di gestione del canile comunale sito in Contrada Prato.

La fase di programmazione degli acquisti è risultata caratterizzata da notevoli profili di anomalia, in quanto, originariamente, l'amministrazione comunale aveva previsto di affidare la gestione del canile tramite lo strumento della concessione di servizi, mentre in un secondo momento, si era determinata ad utilizzare lo strumento dell'appalto, senza tuttavia effettuare alcuna valutazione in merito al mutamento dei fabbisogni. Inoltre, la decisione di affidare per otto anni un appalto di servizi da svolgersi presso una struttura non più adatta alle esigenze di cura e custodia degli animali, relativamente alla quale vi era un interesse indifferibile al rinnovamento e alla riqualificazione, ha fatto deporre per una carente valutazione dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara, nonché per una scarsa considerazione degli aspetti qualitativi del servizio richiesto, con la compromissione del principio del risultato che rappresenta un criterio cardine previsto dall'articolo 1, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 36/2023.

All'esito dell'istruttoria si è, inoltre, riscontrata un'ulteriore violazione dell'articolo 41, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, in quanto il Comune di San Salvo non aveva provveduto a redigere il progetto a base di gara, né la relativa documentazione idonea. I documenti di gara e i chiarimenti forniti dal Comune, nel corso dell'istruttoria, non hanno consentito di individuare i criteri di determinazione del valore dell'affidamento. In particolare, il Comune aveva fissato un prezzo a base d'asta di 1,86 euro per cane al giorno, valore che non si è ritenuto congruo, proporzionato e idoneo a garantire la corretta esecuzione di tutte le obbligazioni previste dal capitolato, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo. Inoltre, si è rilevato come la sottostima del prezzo a base d'asta abbia comportato effetti distorsivi della concorrenza tra gli operatori economici nel mercato di riferimento, in violazione del principio di accesso al mercato di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023, declinato nei principi di concorrenza, imparzialità e non discriminazione.

A seguito della ricezione della delibera ANAC n. 154/2024, in considerazione dei rilievi formulati dall'Autorità, il Comune di San Salvo ha annullato in autotutela la procedura di gara oggetto di istruttoria.

14.1.3. L'affidamento di fornitura e servizi per la gestione del ciclo delle acque

Nella delibera ANAC n. 439 del 30 settembre 2024, avente ad oggetto una procedura aperta, indetta ai sensi del d.lgs. n. 50/2016², dal Servizio Centrale Unica di Committenza della Regione Molise, per la fornitura di

² Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

prodotti *hardware* e servizi complementari inerenti al monitoraggio e telecontrollo dell'intero ciclo delle acque, sono state riscontrate gravi criticità nel disciplinare di gara, rivelatesi lesive dei principi di non discriminazione, *favor participationis*, parità di trattamento e libera concorrenza.

Infatti, il bando ed il disciplinare di gara richiedevano e valutavano la sussistenza di elementi del tutto inesigibili da parte dei concorrenti che non avevano collaborato alla predisposizione dei sistemi *hardware* e *software* preesistenti, per il telecontrollo del ciclo delle acque.

Per formulare un'offerta tecnica competitiva sarebbe stato, infatti, indispensabile conoscere le specifiche dei sistemi preesistenti, oltretutto acquisire informazioni utili attraverso sopralluoghi nei siti di monitoraggio esistenti. In altri termini, l'operato della stazione appaltante – nel non fornire informazioni a tutti i concorrenti potenzialmente interessati a partecipare alla procedura in oggetto – ha determinato un oggettivo vantaggio competitivo a favore degli operatori economici che avevano contribuito alla definizione dei sistemi preesistenti. Nel corso dell'istruttoria, è emerso che l'unico partecipante alla procedura risultato aggiudicatario era, infatti, un Raggruppamento Temporaneo di Imprese (RTI) composto da società che avevano provveduto alla definizione di tali sistemi, determinando, di fatto, una violazione dei principi pro-concorrenziali enucleati nell'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016.

14.1.4. L'affidamento dei servizi legali

Con nota dell'Autorità del 15 maggio 2024 sono state rilevate diverse criticità in relazione agli affidamenti dei servizi legali di gestione del contenzioso amministrativo e del contenzioso innanzi alla Corte di Cassazione, effettuati dal Comune di Battipaglia, in quanto è emerso che non sono stati rispettati il principio di rotazione degli affidamenti e i principi di concorrenza, economicità, imparzialità ed economicità dell'azione amministrativa.

Nel caso di specie, infatti, è stato individuato un singolo professionista che ha ricoperto un ruolo determinante nella gestione dell'area legale dell'ente locale, ricevendo sia incarichi legali ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 50/2016, sia affidamenti diretti di appalti di servizi legali, anche propedeutici al supporto amministrativo ai Responsabili del procedimento delle procedure di gare gestite dal Comune.

La risorsa esterna scelta dall'ente locale ha tratto vantaggio da una rendita di posizione, anche in virtù di un uso distorto della proroga tecnica, che ha consentito di rinnovare il conferimento degli incarichi nel corso di diverse annualità. Pertanto, si è ritenuto che il *modus operandi* del Comune di Battipaglia, nel reiterare l'affidamento dei diversi incarichi al medesimo professionista, risultasse in contrasto con il principio di rotazione degli incarichi, determinando in tal modo effetti negativi e diseconomicità, oltre che un frazionamento di appalti di servizi, vietato espressamente dall'articolo 35, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016.

14.1.5. L'affidamento del servizio di assistenza residenziale per anziani

Nella delibera ANAC n. 167 del 20 marzo 2024, sono state riscontrate criticità relative all'operato dell'Azienda Socio Sanitaria Territoriale Franciacorta (di seguito ASST Franciacorta), con riferimento all'affidamento del servizio di gestione della comunità protetta "alta assistenza", che nello specifico prevedeva n. 10 programmi di semi residenzialità in un centro diurno e n. 16 programmi di residenzialità leggera³, da svolgere in uno dei Comuni compresi nel territorio di alcuni distretti socio sanitari.

L'istruttoria ha preso spunto dall'attività ispettiva demandata alla Guardia di Finanza che ha consentito di accertare come l'ASST Franciacorta avesse utilizzato in maniera impropria l'istituto della proroga tecnica, estendendo la durata contrattuale di due diversi servizi affidati al medesimo operatore economico per circa cinque anni, senza utilizzare procedure ad evidenza pubblica e liquidando una cifra netta superiore agli 11 milioni di euro. L'ASST Franciacorta non è stata, dunque, in grado di garantire la tutela della concorrenza, in quanto non ha rispettato il ricorso alla procedura di evidenza pubblica, in seguito alla scadenza dei contratti stipulati con l'operatore economico affidatario dei servizi in questione; tali circostanze hanno consentito anche di riscontrare gravi carenze programmatiche, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 21, del d.lgs. n. 50/2016.

³ La residenzialità leggera è rivolta agli anziani residenti al proprio domicilio, di età di norma pari o superiore ai 65 anni, anche con patologie croniche stabilizzate, che si trovano in condizione di difficoltà e/o isolamento per la mancanza di una rete in grado di fornire un adeguato supporto al domicilio. La residenzialità leggera è una risposta flessibile alle esigenze riabilitative delle persone che, raggiunto un buon livello di equilibrio psico-fisico, possono essere inserite in piccoli nuclei di convivenza siti in appartamenti.

In aggiunta alle anomalie rilevate relativamente alla programmazione di una nuova gara, l'istruttoria ha consentito di riscontrare ulteriori criticità relativamente ai lavori di adeguamento impiantistico e strutturale di un immobile del Centro residenziale di Rovato, dove venivano svolti i programmi di residenzialità leggera. In sede ispettiva, infatti, è stata accertata l'assenza di un progetto esecutivo, a dimostrazione che l'azienda sanitaria non ha effettuato alcun controllo in merito all'attività svolta dall'operatore economico in relazione all'esecuzione dei lavori di adeguamento impiantistico e strutturale dell'immobile, liquidando più di 600.000 euro a fronte di circa 200.000 euro di lavori effettivamente eseguiti, in contrasto con quanto previsto dagli articoli 101, 102 e 111, del d.lgs. n. 50/2016.

14.1.6. L'affidamento dei servizi di trasporto scolastico

Il Comune di Ortona

Nella delibera ANAC n. 590 del 16 dicembre 2024, si è verificata la mancata adesione da parte del Comune di Ortona alla gara comunitaria centralizzata a procedura aperta, finalizzata alla stipula di un accordo quadro per l'affidamento del servizio di trasporto scolastico destinato agli enti locali della Regione Abruzzo, riscontrando criticità relativamente alla scelta effettuata dalla stazione appaltante di procedere in modo autonomo, pur trattandosi di un servizio rientrante nelle categorie merceologiche di cui all'articolo 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2018⁴. Nel caso di specie, infatti, il Comune di Ortona non ha ritenuto sussistente l'obbligo di adesione all'accordo quadro stipulato dal soggetto aggregatore regionale AreaCom ponendosi, in tal modo, in contrasto con la normativa vigente.

Nella delibera è stato, quindi, rilevato che l'ente locale non aveva in alcun modo valutato gli eventuali vantaggi economici e i benefici attesi dalla scelta di procedere in via autonoma con la procedura per l'affidamento del servizio del trasporto scolastico. Alla luce delle risultanze istruttorie, è emerso che il *modus operandi* del Comune di Ortona risulta lesivo dei principi di concorrenza, imparzialità e non discriminazione, in quanto, oltre ad essere in aperto contrasto con l'articolo 3, del d.lgs. n. 36/2023, si è rivelato tendenzialmente antieconomico, in virtù dell'espletamento di una nuova procedura di gara autonoma in assenza di valutazioni e motivazioni adeguatamente giustificative, non avendo provato neanche a sviluppare una preliminare interlocuzione con l'operatore economico già individuato dal soggetto aggregatore Agenzia Regionale dell'Abruzzo per la Comittenza (AreaCom), con la finalità di pervenire alla possibile stipula del contratto.

Il Comune del Isola di Gran Sasso d'Italia

Con la nota dell'Autorità del 30 luglio 2024 sono state rilevate talune criticità relative all'affidamento del servizio di trasporto scolastico ad opera del Comune di Isola del Gran Sasso⁵. In particolare, è stato riscontrato un uso improprio dello strumento della proroga c.d. tecnica, disciplinata, *ratione temporis*, dall'articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, ed utilizzata ripetutamente, nel caso di specie, a causa dell'assenza di un'adeguata programmazione della procedura di gara per l'affidamento in questione.

Come più volte chiarito da ANAC, il ricorso alla proroga tecnica ha carattere eccezionale e temporaneo, ed è ammissibile solo se previsto espressamente negli atti di gara e al solo fine di consentire la prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, che deve essere già indetta al momento dell'adozione del provvedimento di proroga. Vige, infatti, nel nostro ordinamento il divieto di proroga e rinnovo dei contratti pubblici, previsto in via generale dall'articolo 23 della legge n. 62/2005⁶, che ha valenza attuativa di un vincolo comunitario discendente dal Trattato CE. Inoltre, la proroga tecnica trova giustificazione solo nei casi in cui vi sia l'effettiva esigenza di assicurare la prosecuzione del servizio, la cui interruzione non deriva da ragioni obiettivamente dipendenti dall'amministrazione, che non deve essersi resa responsabile dei ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario. Ne consegue che l'utilizzo della proroga tecnica in assenza dei presupposti legittimanti si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016.

⁴ Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 luglio 2018, recante "Individuazione delle categorie merceologiche, ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2014, n. 89".

⁵ Il medesimo Comune è stato oggetto di vigilanza anche in relazione al settore dei lavori, sul punto si veda l'istruttoria segnalata nel capitolo 13, paragrafo 13.1.4, della Relazione.

⁶ Legge 18 aprile 2005, n. 62, recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004".

Inoltre, sono state riscontrate criticità in ordine alla scelta di utilizzare la consegna in via d'urgenza ai sensi dell'articolo 32, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016, in assenza tuttavia di quegli eventi "oggettivamente imprevedibili" richiamati dalla disposizione normativa che ne consente il ricorso.

Al riguardo è stato, altresì, accertato che, per diciotto mesi dall'avvio del servizio in via d'urgenza, il Comune di Isola del Gran Sasso non aveva ancora stipulato il contratto con l'operatore economico affidatario e non aveva verificato che quest'ultimo possedesse effettivamente i requisiti di natura generale richiesti dall'ordinamento per la partecipazione alle gare.

Il Comune di Marino

Sempre con riferimento all'affidamento di un appalto per il servizio di trasporto scolastico, con la delibera ANAC n. 245 del 24 maggio 2024, sono state riscontrate criticità in relazione all'attività realizzata dal Comune di Marino. In particolare, è stato sottoposto a vigilanza, a seguito di specifica segnalazione, il contratto stipulato in data 12 settembre 2017 tra il Comune e l'impresa aggiudicataria ed avente una scadenza originaria al 30 giugno 2020.

All'esito dell'attività istruttoria, sono state contestate all'amministrazione comunale le proroghe dell'affidamento del servizio al medesimo operatore economico, effettuate anche per gli anni scolastici 2022/2023 e 2023/2024, in assenza dei presupposti legittimanti, con conseguente violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione recepiti dall'articolo 30, del d.lgs. n. 50/2016.

Contestualmente, si è rilevato che le proroghe, effettuate in relazione alle procedure di affidamento del servizio di trasporto scolastico, sono apparse riconducibili alle evidenti carenze nella programmazione degli acquisti e nella progettazione sottesa all'espletamento di una nuova procedura di gara. È stata, inoltre, contestata una carente attività di controllo sulla regolare esecuzione del servizio da parte del Responsabile del procedimento (RUP) e del Direttore dell'esecuzione. Sono state, infatti, riscontrate lacune nella predisposizione della documentazione relativa ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla *lex specialis*, dagli articoli 31, 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016 e dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018⁷.

14.2. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

La fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture 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 traduce la cura dell'interesse pubblico sotteso all'indizione della gara e per far sì che ciò avvenga, l'appaltatore selezionato deve adempiere correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo l'appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, delle modalità, dei termini e delle prescrizioni stabiliti dai documenti contrattuali.

In virtù dell'importanza di tale fase, è stata avviata una capillare attività di vigilanza d'ufficio, finalizzata a verificare la correttezza, la completezza e l'efficacia delle verifiche e dei controlli operati dalle stazioni appaltanti nella fase esecutiva degli appalti di servizi.

Di seguito vengono riportate le casistiche più significative svolte in relazione all'esecuzione degli appalti aventi ad oggetto i servizi di vigilanza.

14.2.1. Il servizio di vigilanza dei presìdi ospedalieri

Nella delibera ANAC n. 256 del 24 maggio 2024, avente ad oggetto la gestione dei servizi di vigilanza presso l'Azienda Ospedaliera Specialistica dei Colli, presso il Comune di Napoli, sono state riscontrate gravi lacune relative ai controlli in corso di esecuzione dell'appalto.

⁷ Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 marzo 2018 n. 49, recante "Linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione".

Nel corso dell'istruttoria, infatti, l'Azienda Ospedaliera non ha prodotto alcun documento idoneo ad attestare qualsivoglia attività di controllo, effettuata dai propri competenti funzionari, sulla regolare esecuzione dell'appalto di vigilanza presso le sedi dei tre presidi ospedalieri facenti parte dell'Azienda Ospedaliera. Inoltre, l'Azienda Ospedaliera stessa, nel relazionare in merito alle modalità di esecuzione dei controlli, non ha mai effettuato alcun riferimento, né diretto né indiretto, al decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018 e alle buone prassi di riferimento, oltre a non aver fornito alcuna evidenza documentale relativamente ai controlli espletati nel corso di circa 15 anni di esecuzione del servizio di vigilanza da parte dei medesimi operatori economici affidatari.

L'istruttoria svolta, pertanto, ha permesso di appurare che né i Direttori dell'esecuzione, né i Responsabili del procedimento degli appalti dei servizi di vigilanza avevano mai adeguatamente assolto alle funzioni loro attribuite dagli articoli 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016 e dal citato decreto ministeriale, dal momento che il sistema dei controlli configurato relativamente ai contratti presi in considerazione, non è risultato supportato né da adeguata regolamentazione dei controlli medesimi, né da documentazione amministrativa volta a dimostrare l'effettivo espletamento dei controlli stessi.

14.2.2. La carenza di controlli sui servizi di vigilanza di alcune Direzioni regionali INPS

Alcune istruttorie hanno fatto emergere criticità comuni nei confronti di diverse Direzioni regionali dell'INPS relativamente ai controlli in fase esecutiva degli appalti dei servizi di vigilanza e portierato espletati presso le singole sedi territoriali.

In particolare, a seguito di una valutazione complessiva di tutti gli appalti di servizi di vigilanza nelle Direzioni regionali italiane, sono state selezionate quattro Regioni tra nord, centro e sud, per attivare l'attività di vigilanza d'ufficio da parte dell'Autorità, anche al fine di effettuare un confronto comparativo tra le diverse stazioni appaltanti facenti capo alla stessa Direzione centrale.

Più in dettaglio, infatti, nei procedimenti in questione, le modalità e le tempistiche delle attività di controllo erano regolate a monte dalla Direzione centrale risorse strumentali e Centrale unica acquisti dell'INPS, oltreché, a valle – con maggior grado di dettaglio –, dalle Direzioni dislocate sul territorio nazionale.

Pertanto, è stata preliminarmente vagliata sia la disciplina del "capitolato tipo", sia quella dello "schema di contratto" – predisposti a livello centrale dall'INPS –, ove sono previste le attività che l'aggiudicatario andrà a svolgere in fase di esecuzione dell'appalto, oltre alle attività dei soggetti preposti, nell'ambito di ciascuna stazione appaltante, alla direzione e al controllo dell'esecuzione del contratto, ai fini della rendicontazione e della verifica delle attività svolte.

Nei quattro procedimenti di vigilanza avviati nei confronti delle Direzioni regionali della Calabria, del Lazio, della Lombardia e delle Marche, è stato riscontrato un profilo critico comune. A ben osservare, infatti, analizzando le disposizioni del "capitolato tipo" nella parte relativa all'attribuzione di ruoli e funzioni in materia di controlli, sono emerse talune carenze, oltre a clausole di natura troppo generica, che non hanno garantito uno *standard* minimo di controlli nelle singole Direzioni regionali.

In via esemplificativa, può evidenziarsi come nel capitolato speciale d'appalto non sia stata in alcun modo prevista la possibilità di effettuare verifiche (ispezioni, visite o accessi) da parte del Direttore dell'esecuzione, anche senza preavviso, volte ad accertare la qualità del servizio di vigilanza reso nelle varie sedi dell'INPS.

Infatti, il "capitolato tipo" e lo "schema di contratto" *standard* predisposti dalla Direzione centrale risorse strumentali e Centrale unica acquisti dell'INPS contengono solo disposizioni che affidano in maniera vaga ai Direttori dell'esecuzione il compito di svolgere tutte le attività espressamente demandate allo stesso dal contratto e dalla normativa vigente, nonché tutte le attività che si rendano opportune per assicurare il perseguimento dei compiti assegnati.

Si è ritenuto che una diversa e più analitica regolamentazione del "capitolato tipo" predisposto in sede centrale, avrebbe assicurato, di riflesso, una maggiore efficienza ed efficacia e una maggiore omogeneità delle attività di controllo in sede applicativa, dal momento che ogni Direzione regionale avrebbe recepito – seppur con le peculiarità del caso concreto – gli *standard* "minimi" contenuti nel suddetto capitolato.

Alla luce dei rilievi che si andranno di seguito ad esplicitare per ognuna delle Direzioni regionali dell'INPS og-

getto di vigilanza, l'Autorità ha invitato le stesse, con il coordinamento della Direzione Centrale, a voler tener conto, nell'espletamento dei controlli in fase esecutiva, di quanto specificatamente rilevato all'esito delle istruttorie effettuate dalla stessa Autorità, in vista di un più adeguato e puntuale rispetto della normativa di settore, documentando l'attività di controllo sulla regolare esecuzione dei servizi conformemente alle disposizioni degli articoli 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'articolo 18, comma 2, decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

INPS Lombardia

In particolare, si segnala quanto riportato nella delibera ANAC n. 102 del 14 febbraio 2024, avente ad oggetto il servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale INPS della Lombardia, in cui è stato riscontrato che, nel corso di un quinquennio, non risultava alcun verbale, né altri documenti relativi alla reportistica a carico dell'appaltatore, volti a documentare l'effettivo espletamento dei controlli in fase esecutiva da parte del Direttore dell'esecuzione, seppur previsti nel capitolato di gara.

È stato, altresì, accertato che il Direttore dell'esecuzione non risultava aver assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016 e dell'articolo 18, comma 2, del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

INPS Calabria

Analoghe criticità sono state riscontrate con la delibera ANAC n. 103 del 14 febbraio 2024, avente ad oggetto la gestione del servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale INPS della Calabria, ove è stato accertato che, né il Direttore dell'esecuzione, né il RUP, avevano mai adeguatamente espletato tutte le funzioni loro attribuite dagli articoli 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016.

Nell'istruttoria è emerso che, anche a fronte di comportamenti dell'appaltatore totalmente incongruenti rispetto a quanto previsto dal capitolato speciale d'appalto, il Direttore dell'esecuzione non aveva mai ritenuto di effettuare un controllo aggiuntivo, volto a verificare senza preavviso che l'operato del personale preposto al servizio fosse effettivamente adeguato rispetto a quanto previsto dal contratto. La Direzione regionale INPS della Calabria si limitava, infatti, ad effettuare un controllo solo successivo, basato sui *feedback* legati ad avvenimenti critici e patologici delle prestazioni rese dall'appaltatore.

È stato, inoltre, accertato che l'operato della Direzione regionale INPS della Calabria non risultava in linea con l'articolo 102, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, dal momento che la mera redazione di un generico certificato di verifica di conformità semestrale, che attesta la regolare esecuzione del servizio, non può surrogare l'insieme degli adempimenti a carico del Responsabile del procedimento e del Direttore dell'esecuzione, come delineati dal d.lgs. n. 50/2016, per l'espletamento di idonee verifiche di conformità del servizio.

INPS Marche

Parimenti, nella delibera ANAC n. 155 del 26 marzo 2024, avente ad oggetto la gestione del servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale INPS delle Marche, è stato riscontrato un operato della Direzione regionale in contrasto con gli articoli 101, 102 e 111, del d.lgs. n. 50/2016.

Sono state, infatti, accertate plurime criticità relativamente al controllo contabile e amministrativo da parte del RUP e del Direttore dell'esecuzione, in considerazione della totale assenza di alcuna documentazione idonea ad attestare, antecedentemente al pagamento delle prestazioni, la regolare esecuzione del servizio.

Nel caso di specie non è stato prodotto da parte della stazione appaltante alcun documento idoneo ad attestare il rispetto degli obblighi contrattuali previsti in capo all'appaltatore e l'idoneità delle prestazioni dal punto di vista qualitativo, anche con riferimento al rapporto con l'utenza. Non è stata, altresì, prodotta alcuna segnalazione relativa ad eventuali disservizi intervenuti nel corso dell'esecuzione del contratto di appalto, diversamente rispetto a quanto accaduto nelle altre Direzioni regionali.

Pertanto, dall'esame della documentazione inoltrata all'Autorità, è emerso che, a fronte di un appalto con una base d'asta superiore ai 7,5 milioni di euro, non era mai stato effettuato alcun controllo, come previsto dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018, idoneo ad attestare l'accertamento delle obbligazioni discendenti dalla legge, dal contratto e dal capitolato speciale d'appalto.

INPS Lazio

Rilievi analoghi, infine, sono stati effettuati anche nella nota dell'Autorità, del 27 marzo 2024, relativa alla gestione del servizio di vigilanza presso gli immobili della Direzione regionale INPS del Lazio, ove sono emerse approssimazioni, sia in relazione alla regolamentazione contenuta nel capitolato tecnico, che riguardo al concreto estrinsecarsi dei controlli in fase esecutiva.

Quanto al primo aspetto, occorre sottolineare che la Direzione regionale INPS del Lazio non ha dettagliato in maniera analitica i controlli da svolgere in fase esecutiva ad opera dei soggetti competenti, residuando in tal modo nei documenti contrattuali la genericità già sopra evidenziata con riferimento alla predisposizione del "capitolato tipo" da parte della Direzione centrale risorse strumentali e Centrale unica acquisti.

Quanto al secondo aspetto, invece, dall'analisi dei documenti acquisiti è emerso che la Direzione regionale INPS del Lazio si è limitata ad allegare i "certificati di verifica di conformità" firmati dal Direttore dell'esecuzione e dal RUP, che richiamano in maniera generica le acquisizioni delle attestazioni prodotte dai referenti di struttura circa il corretto svolgimento del servizio nel semestre preso in considerazione.

Inoltre, gli atti richiamati sono caratterizzati da uno schema predefinito che si ripete sostanzialmente identico nell'intervallo temporale preso come riferimento, non potendosi in tal modo evincere, da alcun documento, l'effettivo espletamento dei controlli, che pure si asserisce di aver svolto, e delle verifiche di conformità in ordine alle prestazioni rese dall'appaltatore.

14.2.3. La vigilanza armata e servizi affini

ASL del Comune di Foggia

Anomalie relative allo svolgimento dei controlli in corso d'esecuzione sono state rilevate con la delibera ANAC n. 376 del 24 luglio 2024, che ha riguardato il servizio di vigilanza armata, dei servizi fiduciari, del trasporto valori e di ronda da espletarsi presso le strutture della ASL di Foggia.

Un primo aspetto di criticità, evidenziato nella delibera, riguarda la mancata indicazione del procedimento seguito, da parte dei soggetti preposti, all'espletamento delle verifiche da svolgere in corso di esecuzione dell'appalto. A tale riguardo, infatti, i documenti redatti dalla stazione appaltante dimostrano come i controlli si siano tendenzialmente limitati ad una verifica delle prestazioni contrattuali solo di natura "formale". In questo senso, tra la documentazione prodotta dalla ASL nel corso dell'istruttoria, è stata rilevata l'assenza di atti che registrassero - anche attraverso il contraddittorio con l'operatore economico - l'effettuazione di sopralluoghi, effettivamente svolti dai Direttori dell'esecuzione dei singoli lotti, per verificare l'effettivo adempimento delle prestazioni contrattuali (come, ad esempio, la presenza del personale dell'appaltatore nel numero previsto contrattualmente, il rispetto della dotazione a disposizione degli agenti che svolgono l'attività di vigilanza, etc.).

Un secondo aspetto critico riguarda le approssimazioni riscontrate nella redazione della documentazione allegata dall'amministrazione a riprova delle verifiche svolte. Tali documenti sono risultati, infatti, privi di elementi formali, quali, ad esempio, la firma digitale apposta sul documento, utili a dimostrare l'effettivo e sostanziale svolgimento dei controlli sulla regolare esecuzione del servizio.

È stato, infine, accertato che l'azienda sanitaria non ha verificato l'effettivo adempimento delle prestazioni inserite dall'operatore economico nella proposta migliorativa contenuta nell'offerta tecnica. Tale attività che, specialmente negli affidamenti aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, riveste carattere di particolare rilevanza, è risultata sostanzialmente assente, non essendo emerse evidenze del fatto che la stazione appaltante avesse in alcun modo verificato l'effettivo adempimento, da parte dell'appaltatore, degli obblighi contrattuali inseriti a seguito della proposta migliorativa, offerta in sede di gara.

ASL dei Comuni di Barletta, Andria e Trani

Nel caso dell'affidamento del servizio di vigilanza armata e non armata presso le strutture della ASL dei Comuni di Barletta, Andria e Trani, con la nota di ANAC del 2 dicembre 2024 è stato evidenziato che, seppure il RUP avesse descritto la presenza di controlli basati su criteri di misurabilità delle quantità erogate e sulla verifica della qualità resa, non risultava essere stata prodotta documentazione che desse evidenza delle modalità con

cui tali valutazioni fossero state svolte, né degli specifici controlli eseguiti, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 18, comma 2, del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018, che richiede espressamente un apposito processo verbale da cui desumere gli esiti del controllo.

Per di più, nel corso dell'istruttoria, è stato accertato che l'*iter* seguito per le verifiche in fase di esecuzione contrattuale si sostanzia in un controllo meramente formale, mediante documenti *standard* inidonei a dimostrare l'effettivo adempimento delle obbligazioni da parte dell'operatore economico affidatario. Tali atti, inoltre, sono risultati sprovvisti di alcuni elementi necessari a conferire ai documenti predisposti la dovuta "ufficialità", quali la certezza della data di redazione e l'apposizione della firma digitale da parte del redattore del documento stesso.

Regione Piemonte

Anche la delibera ANAC n. 244 del 24 maggio 2024 evidenzia la carenza di controlli in fase esecutiva espletati relativamente all'affidamento del servizio di vigilanza armata e televigilanza presso il palazzo della Regione Piemonte, a Torino.

La delibera, scaturente dall'indagine conoscitiva, di carattere generale, avente ad oggetto i servizi di vigilanza, sottolinea l'importanza delle verifiche espletate durante l'esecuzione dei contratti, per garantire che l'appaltatore rispetti le condizioni stabilite in sede contrattuale, assicurando che le prestazioni siano eseguite a regola d'arte dal punto di vista sia tecnico che funzionale. Nel caso di specie, è stato ribadito il ruolo fondamentale del RUP e del Direttore dell'esecuzione del contratto nel coordinamento, direzione e controllo tecnico contabile dell'esecuzione contrattuale, in conformità a quanto previsto dagli articoli 31, 101 e 102, del d. lgs. n. 50/2016 e dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018.

Il provvedimento dell'Autorità sottolinea, dunque, l'importanza di documentare dettagliatamente le attività e le prestazioni eseguite dall'operatore economico per garantire la conformità al contratto, ribadendo all'amministrazione aggiudicatrice come sia imprescindibile regolamentare un sistema di controlli che prevenga gli episodi critici. Diversamente, nel caso di specie, è stato accertato che i soggetti preposti all'espletamento delle verifiche si attivavano, di fatto, solo a seguito di determinati accadimenti patologici, in contrasto con le previsioni del richiamato decreto ministeriale.

ASL del Comune di Avellino

Anche un ulteriore procedimento di vigilanza, questa volta avviato su segnalazione di un operatore economico, concluso con la nota di ANAC del 10 luglio 2024, ha evidenziato le criticità nella fase esecutiva in relazione al servizio di vigilanza armata espletato presso le sedi dell'ASL del Comune di Avellino.

Nel caso in esame, infatti, l'ASL, dopo aver aderito ad una convenzione stipulata dal soggetto aggregatore Società Regionale per la Sanità S.p.A. (So.Re.Sa. S.p.A.), relativo all'affidamento dei servizi di vigilanza armata presso le sedi delle Aziende sanitarie e ospedaliere della Regione Campania, ha affidato in subappalto, ad un altro operatore economico, i servizi in esame, in violazione rispetto a quanto previsto dalla convenzione stipulata tra le parti originarie e contravvenendo alle indicazioni contenute nel Codice.

Dal quadro giuridico-fattuale delineato nell'istruttoria condotta dall'Autorità, dunque, sono emerse gravi criticità relativamente alla gestione della fase esecutiva del contratto a carico dell'ASL di Avellino che, non ponendo in essere gli adeguati controlli in sede di avvio del servizio, ha consentito che un operatore economico non autorizzato svolgesse il servizio di vigilanza presso una delle sedi dell'azienda, in violazione sia dell'articolo 105, commi 4 e 7, del d.lgs. n. 50/2016, sia della convenzione stipulata dal soggetto aggregatore regionale. Le circostanze esaminate hanno evidenziato preoccupanti lacune in seno all'ASL, che non ha rispettato le indicazioni contenute negli articoli 101 e 102, del d.lgs. n. 50/2016, dal momento che il Direttore dell'esecuzione individuato dalla stazione appaltante non ha adeguatamente espletato i compiti descritti nell'articolo 19 del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018, né ha svolto un'adeguata verifica relativamente al rispetto degli obblighi dell'esecutore e del subappaltatore in linea con quanto previsto dall'articolo 20 del richiamato decreto ministeriale.

14.2.4. Il servizio di ristorazione ospedaliera

Le indagini campionarie, concluse nel corso del 2024 e finalizzate a vagliare i controlli sulla regolare esecuzione effettuati dalle stazioni appaltanti, hanno interessato anche altre tipologie di servizi, quali il servizio di ristorazione ospedaliera e quello di gestione dei centri di permanenza e rimpatrio, di cui si dà conto nel paragrafo successivo.

La delibera ANAC n. 15 del 10 gennaio 2024 si colloca nell'alveo dell'indagine ricognitiva di carattere generale a mezzo della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNCP)⁸ volta ad acquisire elementi utili alla verifica dei controlli operati, da parte dell'Azienda Socio-Sanitaria Territoriale Santi Paolo e Carlo di Milano (di seguito ASST), nella fase esecutiva dell'affidamento del servizio di ristorazione degenti del presidio San Carlo.

All'esito dell'istruttoria sono emerse alcune criticità, sintomatiche del mancato rispetto dei principi e della normativa sulla contrattualistica pubblica, nonché dell'articolo 97, della Costituzione, in tema di buon andamento dell'azione amministrativa.

Infatti, la documentazione contrattuale prodotta dall'amministrazione ha evidenziato che le clausole inserite nei documenti di gara – volte a disciplinare le modalità e le tempistiche dei controlli – apparivano piuttosto generiche, non rappresentando un efficace e chiaro contesto che potesse delineare a pieno le azioni concrete da realizzare per verificare l'operato dell'appaltatore in fase esecutiva.

Inoltre, nel corso dell'istruttoria, è stata accertata la totale assenza dei controlli anche sulle derrate alimentari, nonostante siffatte attività costituissero un importante momento di verifica del rispetto degli obblighi assunti dall'operatore economico in sede di offerta tecnica. Nel caso di specie, infatti, trattandosi di un appalto di servizi di ristorazione, i controlli sulle derrate alimentari rappresentano il principale strumento attraverso cui la stazione appaltante poteva verificare gli *standard* qualitativi offerti dall'operatore economico affidatario del servizio. In tal senso, l'assenza di documentazione, che evidenziasse l'avvenuta effettuazione di tale tipologia di controlli e verifiche da parte del Direttore dell'esecuzione o di altro soggetto delegato, costituisce un grave *deficit* organizzativo ad opera dell'ASST, in quanto non consente alla stessa di avere contezza delle modalità di adempimento delle obbligazioni contrattuali ad opera dell'appaltatore.

14.2.5. La gestione di un centro di permanenza e rimpatrio

A seguito di un esposto dell'Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI), è stato avviato un procedimento di vigilanza relativo ai controlli, in corso di esecuzione, effettuati da una Prefettura, in relazione all'appalto avente ad oggetto la fornitura di beni e servizi di accoglienza per la gestione e il funzionamento di un centro di permanenza e rimpatrio, di cui all'articolo 14, del d.lgs. n. 142/2015⁹.

Per quanto attiene alle prestazioni previste dal contratto di appalto, le risultanze del procedimento di vigilanza hanno fatto emergere apprezzabili carenze e anomalie nell'attività di controllo da parte dell'ente gestore. Infatti, dalle attestazioni di regolare esecuzione acquisite agli atti, è emerso che i controlli effettuati dal Direttore dell'esecuzione erano per lo più formali, finalizzati a verificare la coerenza degli importi fatturati dall'operatore economico affidatario con la documentazione relativa alla rendicontazione delle spese sostenute. Inoltre, in base alle attestazioni di regolare esecuzione, non risultava effettuata una specifica e puntuale verifica, ed una conseguente valutazione circa la regolare esecuzione, rispetto alle condizioni e ai termini qualitativi previsti dal contratto di appalto, dalle specifiche tecniche e dall'offerta tecnica presentata dalla società appaltatrice. Neanche il RUP risultava aver compiutamente svolto le attività di controllo di competenza in base alle norme del Codice.

Pertanto, a fronte delle criticità riscontrate, con nota del 19 agosto 2024, l'Autorità ha invitato l'ente a tener conto per il futuro delle indicazioni fornite ai fini dello svolgimento dei controlli in corso di esecuzione e all'adesione alle disposizioni previste dal d.lgs. n. 36/2023.

⁸ L'articolo 23, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023, attribuisce ad ANAC la titolarità in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*, nonché il compito di svilupparne e gestirne i servizi e di individuare, con proprio provvedimento, le sezioni in cui la stessa si articola e i servizi ad essa collegati. In breve, si tratta di un portale grazie al quale è possibile accedere a tutta la documentazione riferita agli operatori economici circa il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto.

⁹ Decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, recante "Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale".

La nota è stata trasmessa anche al Ministero dell'Interno - Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione - per opportuna conoscenza e per le conseguenti valutazioni in merito all'inserimento, in tutti i contratti relativi alla gestione dei Centri di permanenza e rimpatrio, di disposizioni che prevedano e facilitino l'effettivo svolgimento dei controlli nella fase di esecuzione del servizio. Si è chiesto, inoltre, di dare opportuna diffusione agli accorgimenti raccomandati da ANAC per gli affidamenti di appalti analoghi.

14.2.6. L'atto di indirizzo di ANAC in materia di controlli nella fase esecutiva

In conclusione, come esito delle diverse attività di vigilanza relative ai controlli e alle verifiche in corso di esecuzione effettuati dalle stazioni appaltanti relativamente agli appalti di servizi e di forniture, si evidenzia che molti aspetti critici emersi e constatati sono da attribuirsi all'assenza di un concreto ed effettivo svolgimento dell'attività di controllo da parte dei soggetti competenti.

Le risultanze delle istruttorie effettuate sono, quindi, confluite nell'atto a carattere generale di cui alla delibera ANAC n. 497 del 24 ottobre 2024, contenente le *Indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alle modalità di espletamento dei controlli e delle verifiche da svolgere durante la fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture*.

Con tali indicazioni, le amministrazioni chiamate ad effettuare i controlli e le verifiche durante la fase esecutiva dell'appalto - anche relativamente a contratti sottoscritti prima dell'entrata in efficacia del nuovo Codice - sono state invitate a meglio attenersi alle disposizioni normative, uniformandosi, per quanto possibile e tenuto conto del caso concreto, alle buone prassi enunciate nell'atto a carattere generale dell'Autorità. Infatti, con la citata delibera, l'Autorità ha inteso fornire alle stazioni appaltanti specifiche indicazioni finalizzate a promuovere l'adozione di comportamenti e prassi maggiormente rispettose dei principi generali e conformi alle disposizioni del Codice.

Più in dettaglio, è stato ribadito che costituisce buona prassi l'adeguata e puntuale predisposizione della documentazione di gara, inserendo previsioni dettagliate nei capitolati speciali e nei contratti, concernenti un'analitica regolamentazione dei controlli e delle verifiche in corso di esecuzione, anche mediante tempistiche e modalità prestabilite a monte. È stata, altresì, sottolineata la necessità che ogni stazione appaltante fornisca ai soggetti preposti all'espletamento dei controlli la formazione più appropriata, nonché le risorse e la strumentazione più adeguata a garantire la completezza, la correttezza e l'effettività del controllo, anche al fine di permettere uno svolgimento dei controlli dal punto di vista sostanziale.

È stato, infine, ribadito che la mancata verbalizzazione dei controlli svolti - e quindi l'assenza di adeguata tracciatura degli stessi - da parte dei Direttori dell'esecuzione e dei RUP non permette in alcun modo di dare evidenza delle verifiche eseguite, del relativo esito e dei criteri di misurabilità utilizzati per svolgere i controlli sulle prestazioni rese dall'appaltatore in sede esecutiva.

14.3. ALTRE FATTISPECIE ED ACCERTAMENTI RILEVANTI

14.3.1. L'affidamento in emergenza del servizio di soccorso sanitario

Nel corso del 2024, l'Autorità ha concluso, con delibera n. 292 del 12 giugno 2024, l'istruttoria avente ad oggetto l'affidamento, da parte di Azienda Regionale per l'Emergenza Sanitaria (ARES 118)¹⁰, del servizio di soccorso sanitario in emergenza in area *extra-ospedaliera*, nell'arco temporale dal 1° dicembre 2015 al 31 gennaio 2024.

Su delega di ARES 118, la Regione Lazio aveva indetto una gara a procedura aperta¹¹, per la durata di 36 mesi e suddivisa in due lotti territoriali, per l'affidamento del servizio di soccorso sanitario in emergenza in area *extra-ospedaliera* - ivi compresi i trasporti secondari legati al primo intervento - mediante l'impiego

¹⁰ L'Azienda Regionale per l'Emergenza Sanitaria è un ente di diritto pubblico dipendente dalla Regione Lazio, che espleta le attività di gestione e coordinamento della fase di allarme e di risposta *extra-ospedaliera* alle emergenze sanitarie e provvede al raccordo con le attività svolte dai medici di medicina generale addetti alla continuità assistenziale nell'ambito del sistema di emergenza sanitaria territoriale.

¹¹ Poiché la determinazione a contrarre della stazione appaltante reca la data del 17 gennaio 2014, si applica, *ratione temporis*, la disciplina 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".

di mezzi di soccorso, da espletarsi sul territorio della Regione Lazio, sotto il coordinamento e la gestione di ARES 118.

All'esito della gara, in data 30 dicembre 2015, ARES 118 stipulava i rispettivi due contratti di appalto, con decorrenza 1° dicembre 2015 e scadenza 30 novembre 2018. Il primo aveva ad oggetto l'esecuzione del servizio (lotto territoriale n. 1) per un importo complessivo di circa 30 milioni di euro e dunque di circa 10 milioni di euro all'anno. Il secondo contratto (lotto territoriale n. 2) per un importo complessivo di quasi 35 milioni di euro e dunque di circa 11 milioni di euro all'anno. Il valore annuale dei due contratti, complessivamente considerati, ammonta a più di 21 milioni di euro, per un valore complessivo per i tre anni quasi pari a 64 milioni di euro.

All'esito dell'istruttoria, è stato riscontrato che, nella vigenza dei contratti citati, ARES 118 ha affidato ulteriori servizi agli RTI aggiudicatari dei due lotti, raggiungendo così un importo di quasi 81 milioni di euro, con un aumento di circa 15 milioni rispetto al valore contrattualizzato. In particolare, ARES 118 ha operato l'estensione delle prestazioni affidate ai due RTI ricorrendo a una procedura negoziata senza bando, in alcuni casi per ripetizione di servizi analoghi ex articolo 63, comma 5, talvolta per estrema urgenza ex articolo 63, comma 2, lettera c), o per gara deserta ex articolo 63, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 50/2016. I provvedimenti non sono risultati motivati in ordine alla sussistenza dei presupposti applicativi di tali eccezionali e residuali procedure, che, costituendo una deroga all'evidenza pubblica, comportano oneri motivazionali particolarmente stringenti.

In base alle risultanze istruttorie, è emerso, altresì, che ARES 118, sia per mezzo di proroghe della gara regionale delle prestazioni previste dai contratti stipulati nel 2015, sia per mezzo dei provvedimenti che hanno esteso il servizio ad altre prestazioni, ha di fatto posto in essere una fattispecie di affidamento diretto di appalti di servizi, in maniera reiterata per oltre cinque anni, per un valore complessivo di circa 183 milioni di euro. Gli affidamenti diretti, disposti in maniera reiterata dall'amministrazione, risultano ascrivibili a diverse concause, individuabili nelle inefficienze nella programmazione degli acquisti, nelle carenze di coordinamento tra ARES 118 e la Regione Lazio, nonché nelle carenze organizzative e strutturali dell'Ares stessa nella gestione delle procedure di gara.

In conclusione, il ricorso agli affidamenti diretti ai medesimi operatori economici, reiterati nel tempo, non sono risultati dovuti a circostanze oggettive e insuperabili, ma a cause addebitabili alla stazione appaltante stessa che ha affidato in assenza di evidenza pubblica appalti di servizi per oltre 180 milioni di euro, con violazione dei principi comunitari recepiti dall'articolo 30, del d.lgs. n. 50/2016 (già previsti nell'articolo 2, del d.lgs. n. 163/2006), e, in particolare, della libera concorrenza, parità di trattamento e massima partecipazione.

14.3.2. L'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero

Con delibera ANAC n. 534 del 20 novembre 2024, l'Autorità ha concluso l'istruttoria avente ad oggetto l'affidamento del servizio medico di emergenza in elicottero da parte di ARES 118, nel periodo dal 1° luglio 2018 al 30 settembre 2024. Anche in tale istruttoria si è analizzato, in particolare, il protrarsi dell'affidamento del servizio al medesimo operatore economico dopo la scadenza del contratto.

In data 23 luglio 2009, ARES 118 aveva sottoscritto con il RTI aggiudicatario il contratto di appalto, con decorrenza dal 1° luglio 2009 e scadenza al 30 giugno 2018, per un importo di circa 92 milioni di euro.

Dal 1° luglio 2009 e, almeno, fino al 30 settembre 2024, il servizio in esame era stato svolto dallo stesso RTI aggiudicatario in virtù di procedure negoziate adottate in estrema urgenza o di affidamenti in proroga.

È stato verificato, infatti, che ARES 118, dopo la scadenza del contratto del 30 giugno 2018, ha continuato ad affidare il servizio di elisoccorso allo stesso RTI quantomeno fino al 30 settembre 2024 (ovvero oltre i sei anni dopo la scadenza), attraverso reiterati affidamenti, in contrasto con il principio del divieto di proroga dei contratti di appalto scaduti, sancito dall'articolo 23, della legge n. 62/2005, che ha valenza generale e preclusiva sulle altre e contrarie disposizioni dell'ordinamento.

Gli affidamenti diretti posti in essere da ARES 118 hanno sottratto al confronto competitivo appalti di servizi del valore di quasi 89 milioni di euro, in violazione dei principi comunitari enunciati dall'articolo 2, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006 e riprodotti dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, in base ai quali l'affidamento degli appalti di servizi deve svolgersi nel rispetto dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

14.3.3. L'utilizzo improprio della variante

L'istruttoria condotta sugli Istituti Fisioterapici Ospitalieri

Sono state svolte due diverse istruttorie che hanno consentito di riscontrare un utilizzo improprio dello strumento della variante, adottato, nei casi oggetto di indagine, non per conseguire una completa o migliore esecuzione delle prestazioni previste nel contratto di appalto, bensì piuttosto per affidare allo stesso appaltatore servizi diversi, ulteriori ed autonomi rispetto a quelli contrattualizzati, realizzando, quindi, delle prestazioni *extra* contrattuali.

Tali prestazioni non possono formare oggetto di perizia di variante ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, ed essere affidate sotto questa forma all'appaltatore originario, perché si configurerebbe un affidamento diretto di un nuovo servizio. Vige, infatti, il principio generale per cui le previsioni della *lex specialis* hanno natura vincolante per gli operatori economici e per la stazione appaltante, imponendo la corrispondenza fra l'appalto messo in gara e quello eseguito, in ossequio ai principi richiamati nell'articolo 30, del d.lgs. n. 50/2016.

Tali criticità sono state riscontrate, in particolare, nell'istruttoria conclusa con delibera ANAC n. 580 del 10 aprile 2024, avente ad oggetto l'appalto del servizio di guardiania affidato dagli Istituti Fisioterapici Ospitalieri (IFO).

Nel corso dell'istruttoria, si è avuto modo di verificare che il capitolato tecnico non prevedeva, per quanto riguarda i servizi di guardiania, il servizio "autisti", né quello di "conducenti della flotta di auto aziendali", essendo previste esclusivamente le attività di controllo e regolazione degli accessi agli edifici, *reception* e attività di *front office*, ricezione e smistamento della posta, gestione del centralino telefonico e gestione delle misure di sicurezza, così come descritti dello stesso capitolato.

Parimenti l'offerta tecnica del RTI non prevedeva, nella descrizione delle attività, il servizio di autista, né il progetto di variante allegato alla deliberazione conteneva la regolamentazione del servizio autisti, né prescrizioni in merito agli aspetti qualitativi del servizio e alle fattispecie di inadempimento in ordine alle quali applicare penali contrattuali.

Si è evidenziato nell'istruttoria che i servizi "autisti" o "conducenti di flotta auto aziendali" hanno natura diversa e autonoma rispetto al servizio di guardiania e, nel caso di specie, non risultava che il servizio "autisti" fosse necessario per una migliore o completa esecuzione delle prestazioni relative al servizio di guardiania. Infatti, in base a quanto previsto nel capitolato, il servizio di guardiania risultava sostanzialmente un servizio volto alla sorveglianza e alla protezione degli immobili sede degli IFO ed al loro ordinato utilizzo da parte dei fruitori, nonché alla disciplina dell'accesso dei visitatori e si svolgeva, dunque, solo all'interno delle sedi degli IFO. Diversamente, il servizio "autisti" non è finalizzato alla tutela o al miglior funzionamento degli immobili, bensì alla conduzione professionale dei mezzi nella disponibilità degli IFO, al fine di trasferire il personale degli IFO al di fuori della sede e viceversa.

Nella citata delibera di ANAC si è, quindi, dato riscontro di come gli IFO, tramite la variante, avessero affidato al RTI aggiudicatario servizi fiduciari, una prestazione non prevista né disciplinata dal contratto originario in quanto consistente in un diverso ed autonomo appalto di servizi, peraltro affidato in via diretta, in violazione dei principi generali di cui all'articolo 30, del d.lgs. n. 50/2016.

L'istruttoria condotta sulla Azienda pubblica servizi alla persona "Magiera Ansaloni"

Analoghe criticità sono state riscontrate nella delibera ANAC n. 586 del 16 dicembre 2024, avente ad oggetto l'affidamento del servizio di ristorazione da svolgersi presso il Nido d'Infanzia "Il Girasole" e la Scuola dell'Infanzia "La Coccinella" nel Comune di Rio Saliceto, effettuato dalla Azienda pubblica servizi alla persona "Magiera Ansaloni" (di seguito ASP Magiera Ansaloni), a seguito dell'approvazione di una variante in corso d'opera ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016.

Nel caso di specie, a seguito di una procedura ad evidenza pubblica, la ASP Magiera Ansaloni aveva affidato un contratto avente ad oggetto i servizi collettivi di ristorazione e di distribuzione pasti, con decorrenza 1° settembre 2021 e scadenza 31 agosto 2026, per un importo complessivo di 3,5 milioni di euro (comprensivo dei costi per l'eventuale proroga tecnica di sei mesi e degli oneri della sicurezza). Il Comune di Rio Saliceto, socio della ASP Magiera Ansaloni, a seguito di una riorganizzazione dei servizi educativi, mediante un contratto di

concessione aveva conferito la gestione del servizio di Nido d'Infanzia "Il Girasole", alla medesima ASP, per gli anni scolastici 2023/2024 e 2024/2025, che comprendeva anche la refezione scolastica.

A seguito di ciò, la ASP Magiera Ansaloni ha adottato una variante, ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, al contratto stipulato con Cooperativa Italiana di Ristorazione società cooperativa-CIRFOOD s.c.¹², affidando a quest'ultima la gestione del servizio di refezione scolastica dell'asilo nido di Rio Saliceto.

All'esito dell'istruttoria si è rilevato, in primo luogo, che risultava assente una motivazione tecnica specifica in ordine alla sussistenza, nel caso concreto, dei presupposti applicativi dell'articolo 106, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, e che non veniva riportato il valore stimato della variante, che si poteva evincere unicamente dalla comunicazione ad ANAC, laddove veniva indicato in quasi 2 milioni di euro, ovvero il 50% del valore del contratto iniziale. La ASP Magiera Ansaloni ha poi chiarito che il valore del servizio di ristorazione scolastica, affidato tramite la variante, poteva essere stimato in circa 385.000 euro.

Al riguardo sono, comunque, emersi essenzialmente due profili di anomalia, uno procedurale ed uno sostanziale, che hanno indotto a ritenere come, nel caso di specie, non si trattasse dell'adozione di una variante in corso d'opera quanto, piuttosto, di un affidamento diretto di un nuovo appalto di servizi.

¹² CIRFOOD è un'impresa cooperativa di produzione e lavoro a mutualità prevalente, i cui soci intendono ottenere, tramite la gestione in forma associata e con la prestazione della propria attività lavorativa, continuità di occupazione e le migliori condizioni economiche, sociali, professionali.

15 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E SANZIONATORIA SULLE SOA E SUGLI OPERATORI ECONOMICI E LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

15.1. IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE NEL NUOVO CODICE TRA CONFERME E REVISIONI

Con il c.d. Correttivo appalti¹ sono state introdotte modifiche al Codice dei contratti pubblici² e, in particolare, al sistema di qualificazione degli esecutori di lavori pubblici per la partecipazione agli affidamenti di lavori di importo superiore a 150.000 euro.

In recepimento della novella normativa, l'Autorità, esercitando la sua funzione di indirizzo e di vigilanza nello specifico ambito, ha aggiornato il *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici* (di seguito anche Manuale) – consultabile sul sito *web* istituzionale di ANAC –, rivisitando gli articoli interessati e tenendo, altresì, conto della giurisprudenza formatasi successivamente alla sua prima pubblicazione.

Un particolare ambito nel quale si sono registrate modifiche sostanziali, ad esempio, riguarda i divieti soggettivi di partecipazione al capitale sociale di una Società Organismo di Attestazione (di seguito SOA o anche Organismi di attestazione), che è una tematica strettamente connessa al principio di indipendenza delle stesse.

Nello specifico, attesa la non corrispondenza tra la precedente normativa e quella attuale, sono state richiamate nel Manuale esclusivamente le nuove disposizioni normative, eliminando, così, ogni riferimento ai soggetti cui è fatto divieto di partecipare al capitale di una SOA non espressamente elencati dal legislatore.

È questo il caso delle “società di ingegneria” per le quali non sembra sussistere, ad oggi, alcuna preclusione, a differenza di quanto avveniva in passato, in vigore del rinvio dell'articolo 66, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010³ che richiamava l'articolo 90, comma 1, del d.lgs. n. 163/2006⁴.

La questione rientra, altresì, tra quelle sottoposte all'attenzione della Cabina di regia ed al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti⁵, con i quali, in prospettiva di aggiornare al meglio le disposizioni del Manuale, ANAC ha instaurato un dialogo diretto per gli eventuali interventi di competenza; in questa direzione si muovono anche i molteplici tavoli tecnici attivati con gli Organismi di attestazione.

Tra le linee d'azione in tema di vigilanza, l'Autorità ha precisato la necessità di attuare un controllo sistematico nell'ambito delle imprese qualificate acquisendo tutti i dati inerenti i requisiti di qualificazione comunicati dalle SOA. In tal modo è possibile perseguire sia la semplificazione delle modalità di verifica sui requisiti generali e speciali dichiarati dalle imprese, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, sia un maggior livello qualitativo dei flussi informativi.

In tale ottica assume un ruolo fondamentale lo strumento del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), istituito ai sensi dell'articolo 24, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, integrato al Casellario informatico

¹ All'esito di articolato percorso di definizione e approvazione, è entrato in vigore il decreto legislativo 31 dicembre 2024 n. 209, recante “Disposizioni integrative e correttive al codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36”.

² Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante “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”.

³ Decreto del Presidente della Repubblica 5 ottobre 2010, n. 207, recante il 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”.

⁴ 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”.

⁵ Si tratta, in particolare, delle segnalazioni del 26 gennaio 2024 e del 22 aprile 2024, con cui ANAC ha rappresentato le questioni emerse nel corso della predisposizione del Bando-tipo n. 2/2023 - *Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea*, affrontando numerose criticità e proponendo alcune possibili soluzioni. Per una trattazione compiuta dell'argomento si rinvia a quanto descritto nel capitolo 6, paragrafo 6.1.1.1, della Relazione.

delle imprese, di cui si darà compiutamente conto nel paragrafo 15.6. Entrambi gli strumenti sono indispensabili per la verifica dei requisiti di qualificazione in gara e per il conseguimento dell'attestazione SOA. Gli Organismi di attestazione, che si annoverano tra i soggetti a cui garantire l'accessibilità al FVOE, beneficeranno di verifiche più snelle in ordine alla sussistenza dei requisiti generali e speciali in capo alle imprese da qualificare.

Altra tematica di rilievo, parzialmente novellata dal d.lgs. n. 209/2024, è rappresentata dalla disciplina della qualificazione dei consorzi stabili: l'articolo 67 del Codice, infatti, è stato modificato dall'articolo 27 del Correttivo, recependo le indicazioni dell'Autorità favorevoli all'introduzione del divieto di partecipazione a più di un consorzio stabile⁶. Nel merito si è evidenziato che la partecipazione a un consorzio stabile presuppone l'intenzione delle imprese consorziate di operare stabilmente, in modo congiunto, nel settore dei contratti pubblici, per un periodo di tempo non inferiore a cinque anni, istituendo a tal fine una comune struttura di impresa. Poiché le risorse messe a disposizione del consorzio possono essere contestualmente utilizzate dalle imprese consorziate anche per partecipare alla gara, in forma singola, ammettere la spendita plurima dei requisiti a più di un consorzio costituiva un grave rischio per l'effettiva capacità esecutiva delle stesse. Con l'accoglimento della previsione che impedisce alle imprese consorziate di utilizzare i requisiti di qualificazione a più di un consorzio stabile, si tende ad impedire che i requisiti che discendono dall'esecuzione di un contratto possano essere successivamente prestati a terzi.

Nei paragrafi che seguono, verranno approfondite le questioni più significative analizzate nel corso dell'attività di vigilanza.

15.2. LA VIGILANZA SULLE SOA

Nel 2024, l'Autorità ha effettuato sistematiche verifiche sull'attività di attestazione svolta dalle sedici SOA autorizzate, inoltre, è stata autorizzata una nuova SOA, ciò implicando il rilascio delle autorizzazioni analitiche e delle verifiche sulla sussistenza dei requisiti disciplinati dalla parte II, dell'Allegato II.12 al Codice.

15.2.1. I controlli periodici sulla struttura organizzativa

L'attività ordinaria di vigilanza sulle SOA è stata attuata d'ufficio attraverso verifiche, effettuate con cadenza semestrale, sulla permanenza delle condizioni presupposte al rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di attestazione (si tratta di requisiti morali e di indipendenza previsti, ora, dall'articolo 5, dell'Allegato II.12 al d.lgs. n. 36/2023), in capo a soci, amministratori, dipendenti, sindaci e rispettivi familiari che compongono la struttura organizzativa delle SOA autorizzate, così come previsto dal già citato Manuale.

Sul punto, tra le iniziative realizzate a garanzia del rispetto del principio dell'indipendenza e in completo allineamento con la nozione di conflitto di interesse declinata agli articoli 6 e 7 del decreto del Presidente della Repubblica n. 62/2013⁷, vi è la recente estensione della platea di soggetti suscettibili di verifica. In questo senso, con apposita nota dell'Autorità, sono state comunicate a tutte le SOA specifiche istruzioni in ordine alla richiamata estensione dei controlli.

L'Autorità ha effettuato, dunque, con cadenze prefissate, il cosiddetto "monitoraggio d'impresa" intercettando possibili compromissioni del principio di indipendenza sia nell'ambito organizzativo sia nella compagine delle SOA, provvedendo al controllo di circa 4.000 persone fisiche e di circa 1.100 persone giuridiche.

Con riferimento ai medesimi soggetti, sono stati verificati oltre n. 600 casellari giudiziari, relativi ai soci, sindaci, amministratori e dipendenti, con esclusione dei familiari, trasmessi dalle SOA, e sono state riscontrate oltre n. 600 autocertificazioni antimafia tramite il collegamento con la Banca Dati Nazionale Unica Antimafia (BDNA), istituita presso il Ministero dell'Interno.

⁶ Si veda, sul tema, il Comunicato del Presidente ANAC del 31 gennaio 2024, recante le *Indicazioni interpretative in materia di dimostrazione dei requisiti di partecipazione e di qualificazione all'esito dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 36/2023. Consorzi stabili e requisiti del direttore tecnico*.

⁷ Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 62, recante il *"Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici, a norma dell'articolo 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165"*.

15.2.2. I controlli sulle operazioni societarie

In aggiunta ai controlli semestrali, l'Autorità ha proceduto a specifiche verifiche in occasione del rilascio dei nulla osta al trasferimento delle azioni delle SOA, sia a titolo oneroso che a titolo gratuito, 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 e alle modifiche dell'organigramma.

All'esito dell'attività di controllo, la maggior parte delle criticità rilevate sono state prontamente eliminate dalle SOA, ovvero superate attraverso l'imposizione di specifici divieti di attestazione, volti a garantire l'imparzialità degli Organismi di attestazione.

In taluni casi, la rimozione delle situazioni di incompatibilità ha richiesto lo svolgimento di istruttorie particolarmente complesse: ciò si è verificato, principalmente, nei casi in cui le SOA non abbiano inteso conformarsi immediatamente alle indicazioni dell'Autorità, rendendosi, quindi, necessario il ricorso a soluzioni di carattere giurisdizionale.

In particolare, nel corso dell'anno 2024, sono state svolte n. 85 istruttorie riguardanti istanze di rilascio di nulla osta relativi all'assunzione di nuovo personale, alla nomina o rinnovo di membri del consiglio di amministrazione e alla nomina o rinnovo dei membri del collegio sindacale, e n. 2 istruttorie relative al trasferimento di quote azionarie delle SOA.

15.3. LA VIGILANZA SULLE ATTESTAZIONI RILASCIATE AGLI OPERATORI ECONOMICI

15.3.1. La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA

È proseguito, anche nel corso del 2024, l'esercizio di specifiche funzioni di vigilanza volte a verificare il corretto esercizio dell'attività degli Organismi di attestazione con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni contenute nell'articolo 11, dell'Allegato II.12 al Codice. Le verifiche a campione sono state condotte presso le sedi degli Organismi vigilati attraverso visite ispettive, nel corso delle quali è stata acquisita una consistente mole di informazioni riguardanti n. 150 imprese.

Appare utile rammentare, in questa sede, come lo svolgimento delle verifiche ispettive *in loco* rappresenti una delle modalità operative più efficienti finalizzata all'attuazione dell'attività di vigilanza da parte di ANAC, prevista dal comma 1, dell'articolo 12, del richiamato Allegato II.12 e dal comma 3, lettera f), dell'articolo 222, del d.lgs. n. 36/2023.

È utile, in tal senso, considerare che, sebbene le visite ispettive, presso le sedi delle SOA, rappresentino un'attività piuttosto onerosa per l'Autorità, le stesse assumono, rispetto ai controlli da remoto, un particolare valore aggiunto poiché consentono di prendere in esame i fascicoli di attestazione nella loro completezza accedendo, non solo ai dati di attestazione rinvenibili nelle banche dati, ma anche ai documenti riferibili ai controlli effettivi svolti dalle SOA.

Le verifiche ispettive *in loco*, infatti, si sostanziano, di fatto, nelle seguenti attività:

- verifica dei comportamenti e delle prassi amministrative tenute dalle SOA nello svolgimento dell'attività di attestazione, chiamate a rispettare le disposizioni normative e regolamentari, oltre alle indicazioni fornite dall'Autorità con il Manuale e con le indicazioni operative previste nelle deliberazioni o nei comunicati del Presidente;
- analisi dei requisiti, generali e speciali, ex articolo 18, dell'Allegato II.12 al Codice, posseduti dalle imprese titolari delle attestazioni sottoposte a verifica, e della congruenza degli stessi con la qualificazione ottenuta, così come desumibile dalla relativa attestazione rilasciata dalla SOA;
- accertamento di eventuali irregolarità e/o illeciti rilevati nella valutazione dei requisiti speciali, riscontrabili nell'ambito dei procedimenti di attestazione oggetto di verifica;
- accertamento dell'eventuale esistenza di "meccanismi organizzativi" che consentono l'impiego, nell'attività di attestazione, di personale esterno alla SOA in forme non legittime o non autorizzate.

La visita presso le sedi operative delle SOA è da considerarsi solo una fase preliminare accertativa, parte di una più ampia e complessa attività di vigilanza, atteso che le informazioni e i documenti acquisiti nel corso di tale fase necessitano poi di ulteriore e approfondita analisi, al fine di appurare e contestare in contraddittorio le irregolarità.

Nel 2024, le indagini campionarie hanno, per lo più, interessato i requisiti di idoneità valutati dalle SOA per il rilascio di qualificazione in particolari categorie e per le quali sono richieste, dalla legge, prescrizioni più stringenti.

Per alcune categorie di qualificazione, infatti, la norma ha assunto indicazioni specifiche inerenti alla formazione di operai specializzati, in applicazione anche dei contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) in ordine alla specifica preparazione richiesta. Il fenomeno è sotto osservazione da più di un anno, in quanto l'attività richiede una fase preliminare che comprende anche il confronto con il *management* degli Organismi di attestazione sulle varie fattispecie esaminate. Al termine di tale attività, sono stati avviati accertamenti più articolati che proseguiranno anche nel 2025.

Gli accertamenti di carattere più tecnico hanno riguardato la disamina approfondita di tutte le istruttorie di attestazione, che hanno portato all'avvio, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, dell'Allegato II.12 al d.lgs. n. 36/2023, di procedimenti di riesame delle attestazioni di qualificazione già rilasciate secondo le procedure previste dall'articolo 11, comma 7, del medesimo allegato. Parte di questi procedimenti si è conclusa con la rideterminazione delle decisioni assunte in precedenza dagli Organismi di attestazione.

Il complesso dell'attività di vigilanza fin qui condotta dall'Autorità sta fornendo numerosi spunti di riflessione sull'applicazione dell'attuale disposizione che, peraltro, è già stata oggetto di approfondimenti volti ad individuare gli strumenti più idonei ad assicurarne l'efficacia in relazione agli aspetti più generali che interessano la qualificazione degli operatori economici.

È utile sottolineare che l'attuale assetto normativo in tema di sanzioni (necessario presidio e corollario della funzione di vigilanza) richiede una revisione in termini applicativi, sia con riferimento all'ambito soggettivo, sia in relazione alla carenza di un obbligo dichiarativo di decadenza a carico delle SOA, oltre che un opportuno allineamento tra la misura sanzionatoria prevista dall'articolo 222, al comma 3, lettera a), del Codice e quelle riportate all'articolo 13, dell'Allegato II.12 allo stesso.

15.3.2. I procedimenti sulle false dichiarazioni rese ai fini del rilascio dell'attestazione

Nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta dall'Autorità sulle imprese qualificate per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici, un peso rilevante è costituito dalle segnalazioni provenienti dalle SOA nell'ambito delle istruttorie per il rilascio dell'attestazione di qualificazione.

Come è noto, l'Autorità ha il compito di monitorare e controllare i procedimenti avviati dalle SOA per l'accertamento del possesso dei requisiti necessari ai fini della qualificazione e, nell'ipotesi in cui le SOA segnalino casi di operatori economici che abbiano presentato, unitamente alla richiesta di qualificazione, dichiarazioni o documenti rivelatisi poi falsi o non veritieri, avvia il procedimento per l'accertamento della sussistenza del dolo o della colpa grave richiesti ai fini dell'applicazione della sanzione interdittiva dalla partecipazione alle procedure di gara e agli affidamenti di subappalto e della relativa iscrizione nel Casellario informatico (articoli 84, comma 4-*bis*, e 213, comma 13, d.lgs. n. 50/2016⁸, e articoli 100, comma 13, e 222, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023).

Nel corso del 2024, l'Autorità ha avviato n. 42 di questi procedimenti, n. 24 dei quali sono stati definiti entro la fine dell'anno medesimo. A questi si aggiungono n. 54 procedimenti avviati nell'anno 2023 ma conclusi nell'annualità 2024, per un totale di n. 78 procedimenti complessivamente definiti nel 2024.

Tra questi, in n. 64 casi sono state irrogate sanzioni pecuniarie e interdittive o soltanto pecuniarie, il cui ammontare è stato determinato tenendo conto delle categorie per le quali era stata richiesta la qualificazione, dell'elemento psicologico, della gravità e rilevanza della violazione accertata e della ricorrenza di eventuali circostanze attenuanti o aggravanti; è stata, inoltre, inserita la corrispondente annotazione nel Casellario informatico.

⁸ Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "Codice dei contratti pubblici".

Nei restanti n. 14 casi è stata, invece, verificata la non riferibilità all'operatore economico, in termini di dolo o colpa grave, della presentazione, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, di dichiarazioni o documentazione che non hanno trovato riscontro oggettivo in atti dei soggetti emittenti e/o depositari, con conseguente insussistenza dei presupposti della causa ostativa prevista prima dall'articolo 80, comma 5, lettera g), d.lgs. n. 50/2016, e oggi dall'articolo 94, comma 5, lettera f), d.lgs. n. 36/2023.

Con riferimento ai procedimenti sanzionatori in esame è utile osservare che, in parziale controtendenza rispetto ai dati registrati nelle annualità precedenti, nell'anno 2024 vi è stata una sostanziale riduzione delle segnalazioni ricevute dalle SOA per false dichiarazioni rese ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica n. 445/2000⁹ in ordine all'assenza di violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento di imposte e tasse di cui all'articolo 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016.

Tale tendenza può ricondursi all'attività di sensibilizzazione svolta dall'Autorità nei confronti delle SOA in merito alle difficoltà riscontrate e manifestate dagli operatori economici nella richiesta di qualificazione, specie nel caso di primo rilascio dell'attestazione.

Inoltre, l'Autorità ha sollecitato gli Organismi di attestazione ad informare gli operatori stessi, fin dalla sottoscrizione dei contratti di qualificazione, circa le verifiche da effettuare prima di rendere le autodichiarazioni – espletabili nella maggior parte dei casi attraverso l'ispezione del cassetto fiscale presso i servizi *web* dell'Agenzia delle Entrate (e con verifica del DURC *online*) –, la possibilità di regolarizzare la loro posizione prima del rilascio delle dichiarazioni e le conseguenze previste per i casi di falsità della dichiarazione o della documentazione prodotta.

Ciò ha avuto come conseguenza anche la buona prassi avviata dalle SOA di richiedere agli operatori economici copia del cassetto fiscale al momento della sottoscrizione delle dichiarazioni attestanti il possesso dei requisiti di qualificazione.

15.4. L'AGGIORNAMENTO DEL MANUALE DI QUALIFICAZIONE

15.4.1. Premessa

In ragione delle novità introdotte dal Correttivo al Codice, impattanti sul sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici – in particolare sull'articolo 100 e sull'Allegato II.12, del d.lgs. n. 36/2023 – ANAC ha avviato una complessiva rivisitazione del *Manuale sulla attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, con lo scopo di razionalizzare ed aggiornare in un unico documento circa trecento atti tra determinazioni, comunicati e deliberazioni, emanati dall'Autorità dal 1999 ad oggi.

Una delle tematiche a carattere generale affrontata nel corso dell'anno ha riguardato l'aggiornamento dei criteri per la valorizzazione delle cessioni di ramo di azienda ai fini della qualificazione.

Sebbene fosse già emersa la necessità di aggiornamento, non si era proceduto al completo adeguamento del Manuale in occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016, in quanto si era ritenuto opportuno attendere l'emanazione dell'atto regolatorio secondario cui il Codice rinviava; ciò anche in ragione della disposizione transitoria, prevista dal medesimo decreto, per la quale, fino all'adozione di un nuovo regolamento attuativo, continuavano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010 riguardanti il *"Sistema di Qualificazione e Requisiti per gli Esecutori di Lavori"*.

Con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, invece, l'avvio della revisione del Manuale è risultata necessaria e improrogabile, attesa la circostanza che, almeno per quanto riguarda il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, il Codice, come disposto dall'articolo 100, comma 4, ha previsto, con l'Allegato II.12, una specifica disciplina attuativa che sostituisce integralmente le norme del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010.

Come già anticipato nel precedente paragrafo 15.1, non si è trattato di un mero aggiornamento dei riferimenti normativi, ma di una operazione organica e complessa sull'intero Manuale che ha tenuto conto dei numerosi

⁹ Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante *"Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa"*.

pronunciamenti di ANAC, espressi successivamente alla pubblicazione del Manuale nell'ottobre 2014, degli interventi del legislatore, oltreché degli specifici orientamenti giurisprudenziali consolidati in materia.

In particolare, alcuni chiarimenti e puntualizzazioni delle indicazioni fornite con il Manuale si sono resi maggiormente urgenti alla luce delle criticità emerse in sede di vigilanza ovvero a seguito del confronto con le SOA in relazione alla concreta applicazione di talune previsioni contenute nel Manuale.

Di seguito vengono esposte le novità e le tematiche più significative affrontate nel Manuale aggiornato.

15.4.2. La qualificazione mediante avvalimento

Sotto il profilo della qualificazione mediante avvalimento, con la versione aggiornata del Manuale è stata fornita una più chiara definizione della tematica, partendo dalle criticità applicative rilevate nel corso dell'attività di vigilanza ANAC, che ha fatto emergere un uso improprio dell'istituto dell'avvalimento in sede di qualificazione.

È stato, infatti, accertato, con una certa frequenza, che l'impresa ausiliaria presta i propri requisiti pur non risultando più operativa da anni, sostanziosamente, in tal caso, una messa a disposizione meramente "cartolare". Con tale prassi vengono, quindi, del tutto elusi i vincoli già imposti in situazioni del tutto simili (si vedano, ad esempio, talune operazioni societarie come le cessioni d'azienda).

In particolare, si è riscontrata sul tema un'asimmetria normativa: mentre l'articolo 104, del Codice, consente, in fase di gara, la possibilità di avvalersi di ogni impresa che abbia un'attestazione valida (di fatto limitando l'avvalimento ad ausiliarie ancora operative), in sede di qualificazione, l'articolo 26, dell'Allegato II.12, non impone analogo limite all'ausiliaria, di fatto consentendo all'ausiliata di avvalersi anche di soggetti giuridici non più sul mercato, ma ad esempio in fase liquidazione.

Le disposizioni inserite nel Manuale allineano l'istituto sia alle previsioni del legislatore, sia alle pronunce del giudice amministrativo che hanno riguardato la concretezza e l'effettività caratterizzanti la nozione di "messa a disposizione" delle risorse dell'impresa ausiliaria in favore della ausiliata.

15.4.3. La qualificazione mediante le reti d'impresa

La seconda parte del Manuale è stata novellata con puntuali indicazioni riferite alla qualificazione delle c.d. reti di impresa, ovvero soggetti giuridici che si formano in seguito all'adesione di singoli operatori economici ad un c.d. contratto di rete, istituito dall'articolo 3, comma 4-ter, del decreto-legge n. 5/2009¹⁰.

Detto modello di aggregazione è contemplato tra le imprese che l'articolo 65, comma 2, lettera g), del d.lgs. n. 36/2023, ricomprende tra gli operatori economici, generalmente definite come "reti d'impresa".

Ebbene, anche per quanto riguarda il conseguimento della qualificazione di detti soggetti giuridici, nel Manuale è stato chiarito che, laddove l'adesione a un contratto di rete assuma caratteristiche di stabilità proprie, detta aggregazione deve essere considerata una vera e propria forma consortile, venendo in rilievo, dunque, una propria soggettività giuridica, un'autonomia anche patrimoniale e la perduranza del vincolo associativo.

Ai fini della qualificazione di detti soggetti, pertanto, può essere applicata la disciplina dettata in materia di consorzi – specificatamente dei consorzi stabili – prevista dall'articolo 66, comma 2, lettera d), del Codice.

Analogamente, si è evidenziato che il divieto di partecipazione a più consorzi stabili è esteso anche agli operatori economici aderenti ad un contratto di rete, e che, oltre all'impossibilità di aderire a più contratti di rete, il divieto interessa anche la contemporanea adesione ad un contratto di rete e la partecipazione ad un consorzio stabile.

¹⁰ Decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5, recante "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario", convertito, con modificazioni, dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, il cui articolo 3, comma 4-ter, prevede che: "con il contratto di rete più imprenditori perseguono lo scopo di accrescere, individualmente e collettivamente, la propria capacità innovativa e la propria competitività sul mercato e a tal fine si obbligano, sulla base di un programma comune di rete, a collaborare in forme e in ambiti predeterminati attinenti all'esercizio delle proprie imprese ovvero a scambiarsi informazioni o prestazioni di natura industriale, commerciale, tecnica o tecnologica ovvero ancora ad esercitare in comune una o più attività rientranti nell'oggetto della propria impresa. Il contratto può anche prevedere l'istituzione di un fondo patrimoniale comune e la nomina di un organo comune incaricato di gestire, in nome e per conto dei partecipanti, l'esecuzione del contratto o di singole parti o fasi dello stesso. Il contratto di rete che prevede l'organo comune e il fondo patrimoniale non è dotato di soggettività giuridica, salva la facoltà di acquisto della stessa ai sensi del comma 4-quater ultima parte [...]".

15.4.4. La qualificazione mediante i trasferimenti aziendali

La tematica relativa alla qualificazione mediante i trasferimenti aziendali è stata oggetto di approfondimenti e pronunce all'interno del Manuale, fin dall'anno della sua prima pubblicazione, con i quali sono stati introdotti parametri stringenti per la valutazione ai fini della qualificazione dei rami d'azienda ceduti.

I pronunciamenti adottati prima della pubblicazione del Manuale avevano ben chiarito i principi su cui le SOA dovevano basare le proprie valutazioni; tuttavia, gli ampi margini di discrezionalità consentiti alle stesse SOA hanno permesso, in passato, il recupero "cartolare" dei requisiti, in capo ad imprese non più operative.

A ciò aveva concorso anche l'allungamento del periodo temporale di riferibilità dei requisiti di qualificazione - previsto dal d.lgs. n. 152/2008¹¹ che lo estendeva da 5 a 10 anni antecedenti la sottoscrizione del contratto di attestazione - e che era stato disposto dal legislatore per ovviare alla contrazione del mercato dei lavori pubblici, iniziata a partire dal 2006.

Orbene, per arginare tale fenomeno erano stati individuati degli indicatori della reale funzionalità e/o produttività del complesso aziendale trasferito, idonei a determinare la reale capacità produttiva del complesso aziendale ceduto.

Gli indicatori hanno come riferimento l'atto di cessione ed evidenziano, nella sostanza, se l'impresa, dante causa al momento della cessione, abbia ancora un minimo di operatività ovvero non sia ancora "completamente" inattiva. Con tali indicazioni, pertanto, il Manuale, sin dal 2014, specificava che il mancato rispetto degli indicatori introdotti rendesse inutilizzabile, ai fini della qualificazione, il ramo d'azienda acquisito.

Inoltre, con il decreto-legge n. 32/2019¹² sono state previste ulteriori disposizioni di rilancio del settore, tra cui l'estensione del periodo di attività documentabile a 15 anni; stabilizzando tale arco temporale, di fatto si è reso più critico e scivoloso l'ambito della valorizzazione delle cessioni.

Dall'analisi dei dati relativi ai trasferimenti aziendali, è emerso che alcuni trasferimenti non vengono sottoposti all'aggiornamento della qualificazione della cessionaria in tempi brevi, anzi tale aggiornamento può avvenire anche oltre un anno dall'acquisto dell'azienda, comportando, così, il rischio di vanificare le restrizioni introdotte con gli indicatori.

L'Autorità ha ritenuto opportuno, quindi, inserire una specifica condizione di ammissibilità che consente di evitare che vi sia uno scostamento eccessivo tra la data di sottoscrizione del contratto di attestazione e la decorrenza effettiva della cessione d'azienda, anche rispetto ad un ramo di azienda acquisito. Infatti, avendo a disposizione un arco temporale molto ampio (15 anni), l'impresa avente causa potrebbe, potenzialmente, sfruttare ai fini della qualificazione un ramo d'azienda acquisito oltre i 5 anni dalla sottoscrizione del contratto con la SOA; tale circostanza non renderebbe più "reali" gli indicatori calcolati sulla base dell'atto di cessione.

Per tale motivo, attraverso l'inserimento di un'ulteriore condizione per l'ammissibilità dell'attestazione, se l'impresa cessionaria richiede, ai fini della qualificazione, di spendere un ramo aziendale acquisito oltre il limite temporale stabilito (dalla decorrenza dell'atto di cessione), l'impresa avente causa dovrà comprovare di aver maturato, in tale arco temporale, requisiti propri, anche in conseguenza del ramo di azienda acquisito.

15.4.5. I CEL rilasciati nell'ambito degli accordi quadro

La tematica dei certificati esecuzione lavori (CEL) emessi nell'ambito degli accordi quadro era già presente nel precedente Manuale ed è stata oggetto di una revisione dovuta alla necessità di esplicitare i principi già espressi per gli accordi quadro conclusi con un unico operatore economico.

La suddetta evoluzione si sviluppa proprio in relazione a quanto affermato dall'articolo 59, comma 1, del Codice, il quale dispone che l'istituto dell'accordo quadro non debba intendersi elusivo del divieto di frazionamento.

Poiché l'accordo quadro è inteso quale strumento flessibile per l'esecuzione di prestazioni di tipo omogeneo e ripetitive, ANAC ha previsto che l'aggiudicatario possa conseguire un CEL cumulativo di più contratti attuativi eseguiti in un unico contesto di contiguità territoriale e temporale.

¹¹ Decreto legislativo 11 settembre 2008, n. 152, recante "Ulteriori disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, recante il Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, a norma dell'articolo 25, comma 3, della legge 18 aprile 2005, n. 62".

¹² 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.

La soluzione adottata, peraltro, risulta coerente con quanto contenuto nelle FAQ (*Frequently Asked Questions*) pubblicate da ANAC in relazione agli accordi quadro, in cui è stato sempre prospettato che la stazione appaltante, prima di concludere un accordo, deve preliminarmente fare una previsione dei fabbisogni effettuando una stima dell'importo complessivo quale valore massimo che potrà essere richiesto al soggetto affidatario nell'arco temporale di riferimento.

La soluzione prospettata da ANAC consente, così, anche il mantenimento dei valori di qualificazione già conseguiti dalle imprese.

15.4.6. I maggiori importi corrisposti ai fini dell'emissione del CEL

In prospettiva di offrire un contributo quanto più possibile parametrato al quadro normativo d'insieme ed alle mutevoli esigenze di mercato, l'Autorità, con apposito Comunicato del Presidente del 30 gennaio 2025, ha posto attenzione sull'analisi delle sorti dei maggiori importi corrisposti a titolo di compensazione *ex* articolo 1-*septies*, del decreto-legge n. 73/2021¹³, e di adeguamento prezzi *ex* articolo 26, del decreto-legge n. 50/2022¹⁴, ai fini dell'emissione del CEL ed attestazione SOA, partendo dall'esame del regime giuridico del meccanismo revisionale.

Come noto, oggi, la revisione dei prezzi, disciplinata dall'articolo 60, del d.lgs. n. 36/2023, risulta rafforzata rispetto alla precedente previsione di cui al d.lgs. n. 50/2016, il cui articolo 106 introduceva la clausola della revisione prezzi nella sola veste opzionale e facoltativa.

Attualmente, il legislatore subordina l'attivazione delle suddette clausole a condizioni di natura oggettiva, secondo le modalità recentemente introdotte dall'Allegato II.2-*bis* al d.lgs. n. 36/2023.

Ciò che rileva da un'attenta analisi oggettiva del fenomeno è che, al di là delle difficoltà applicative della normativa *de qua*, si è assistito all'avvenuto passaggio da un regime in urgenza ad un regime più strutturato, in seno al quale l'istituto revisionale è dotato di piena autonomia organica e concettuale.

Di conseguenza, i meccanismi di adeguamento dei prezzi delle opere pubbliche, introdotti dall'articolo 26 del decreto-legge n. 50/2022, sono stati protratti nel tempo e slegati dalla necessaria verifica di circostanze emergenziali ed eccezionali, nella forma in cui si considerano appartenenti ad un periodo storico ed economico di crisi *post* pandemica, ormai terminato.

A comprova dell'abbandono del concetto di invariabilità dei costi – presente ad esempio nella legge n. 109/1994¹⁵ in cui il ricorso a variazioni di qualsivoglia natura era fortemente disincentivato – a tutto vantaggio di una maggior flessibilità ed apertura all'istituto della revisione prezzi, si colloca la legge n. 213/2024¹⁶ che contiene, all'articolo 1, comma 304, la proroga delle previsioni dell'articolo 26, del decreto-legge n. 50/2022, disciplinante lo speciale meccanismo di aggiornamento dei prezzi, anche per i lavori eseguiti o contabilizzati nel corso dell'anno 2024.

In conclusione, esaminato il quadro normativo seguito al decreto-legge n. 73/2021 e al decreto-legge n. 50/2022 nei termini anzidetti, l'Autorità ha optato per un maggior allineamento tra la *ratio* sottesa al riconoscimento dei maggiori costi (già pacificamente inseriti nel CEL) ed il contestuale riconoscimento di una maggior classifica all'operatore economico, da parte dell'Organismo di attestazione, per una effettiva rispondenza alle attuali esigenze di mercato e ai principi alla base delle procedure ad evidenza pubblica.

Il principio sotteso a tale convincimento è che, in assenza di un adeguamento per la qualificazione SOA derivante dai maggiori costi sostenuti dall'impresa appaltatrice – già contabilizzati e inseriti nel CEL –, la stessa verrebbe privata della possibilità di partecipazione alle procedure di gara, a discapito del rispetto pieno ed effettivo del principio di accesso al settore degli appalti pubblici.

Se è vero, infatti, che i meccanismi compensativi e revisionali rispondono al dovere giuridico di cooperazione tra le parti finalizzato a salvaguardare il sinallagma contrattuale, quale principio generale della contrattuali-

¹³ 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.

¹⁴ 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", convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2022, n. 9.

¹⁵ Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante "Legge quadro in materia di lavori pubblici".

¹⁶ Legge 30 dicembre 2023, n. 213, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026".

stica pubblica, è altrettanto innegabile la necessità di sostenere la tesi suesposta, in assenza della quale si produrrebbe un effetto distorsivo tale per cui l'operatore economico, pur avendo eseguito prestazioni per un maggior valore (contabilizzato ed inserito nel CEL), rimarrebbe frustrato nella partecipazione alle procedure di gara, non disponendo di un'adeguata qualificazione per la maggior classifica SOA corrispondente.

15.5. L'ATTIVITÀ SANZIONATORIA NELLE PROCEDURE DI AFFIDAMENTO DEI 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 2024 risulta pari a n. 178, di cui n. 169 relativi ad ipotesi di falsità od omissioni dichiarative e n. 9 ad ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità.

In particolare:

- per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione, n. 25 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione, n. 59 con la sola sanzione pecuniaria, n. 81 con sanzione interdittiva e pecuniaria e n. 4 con archiviazione e annotazione non interdittiva;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, n. 7 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione e n. 2 con la sanzione pecuniaria (in questi casi non è prevista la possibilità di irrogare sanzioni interdittive).

Tabella 15.1 | Procedimenti sanzionatori nelle procedure di affidamento di contratti pubblici anno 2024

Procedimenti suddivisi per tipologia	Procedimenti definiti	Procedimenti archiviati	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria e interdittiva
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	169	29	59	81
Omessa comunicazione all'Autorità	9	7	2	-
Totale	178	36	61	81

Fonte ANAC

Nell'anno 2024, gli importi delle sanzioni pecuniarie comminate sono stati i seguenti:

- per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione, l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è pari a 228.147 euro e i giorni di interdizione comminati n. 1.030;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è pari a 1.250 euro.

L'ammontare totale delle sanzioni pecuniarie è dunque pari a circa 228.000 euro, di cui:

- per le ipotesi relative al possesso dei requisiti generali, circa 176.000 euro e n. 877 giorni di interdizione;
- per le ipotesi relative al possesso dei requisiti speciali, circa 51.000 euro e n. 153 giorni di interdizione.

La somma di tali importi è stata ottenuta considerando le singole sanzioni comminate ad un operatore economico o al Responsabile del procedimento (RUP) e, nel caso di sanzione comminata per più operatori economici, considerando l'importo complessivo della sanzione (ad esempio, se è stata applicata una sanzione pari a 1.500 euro a ciascuna delle tre imprese segnalate, è stato contabilizzato un importo di 4.500 euro).

I dati sopra riportati, inoltre, fanno riferimento alle sanzioni comminate senza tener conto degli annullamenti o dei mancati pagamenti da parte degli operatori economici, per i quali è in corso la procedura di riscossione coattiva.

Tabella 15.2 | Procedimenti sanzionatori nelle procedure di affidamento di contratti pubblici suddivisi per sanzione irrogata

Sanzioni comminate	Importo complessivo sanzione pecuniaria (in euro)	Importo medio sanzione pecuniaria (in euro)	Durata complessiva sanzioni interdittive comminate (giorni)	Durata media sanzione interdittiva
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	228.147	1.629	1.030	13
Omessa comunicazione all'Autorità	1.250	625	-	-
Totale sanzioni	229.397	1.615	-	-

Fonte ANAC

Nel 95% dei casi il procedimento è derivato da segnalazioni riguardanti l'omissione o la falsità delle dichiarazioni circa il possesso dei requisiti, d'ordine generale o speciale, rese dagli operatori economici in sede di partecipazione alle gare o di richiesta di autorizzazione al subappalto; il 5% riguarda invece la violazione degli obblighi comunicativi all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti.

L'importo medio delle sanzioni comminate ammonta a 1.615 euro per procedimento, tra quelli conclusi con la sanzione pecuniaria.

Anche per l'anno 2024, le misure sanzionatorie irrogate sono state distinte in relazione all'ambito oggettivo fra quelle riguardanti la mancata conferma dei requisiti generali e quelle riguardanti la mancata dimostrazione dei requisiti a carattere speciale. I procedimenti sanzionatori per falsa o omessa dichiarazione sul possesso dei requisiti di ordine generale o speciale sono stati caratterizzati da sanzioni di valore medio (1.629 euro) superiore rispetto a quelle riguardanti quelli per omessa comunicazione all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti (625 euro).

I procedimenti sanzionatori per falsità dichiarativa con colpa grave sui requisiti di ordine generale o speciale sono stati caratterizzati da sanzioni interdittive di durata media pari a 13 giorni.

Di seguito vengono specificati nel dettaglio gli importi delle sanzioni pecuniarie e i giorni di interdizione, distinti a seconda che si tratti di ipotesi relative ai requisiti generali o speciali.

Tabella 15.3 | Le sanzioni irrogate rispetto alla falsa dichiarazione sui requisiti generali

Requisiti generali	Totali	Sanzione pecuniaria (in euro)	Giorni di interdizione
Irregolarità fiscale	94	94.647	497
Irregolarità contributi previdenziali ed assistenziali DURC	18	27.500	220
Diritto al lavoro disabili	9	26.100	50
Grave illecito professionale	5	10.400	58
Sentenze di condanne non dichiarate	4	950	14
White list	4	13.700	18
Polizza fideiussoria	2	900	0
Procedimenti penali pendenti	1	2.700	20
Totale sanzioni	137	176.897	877

Fonte ANAC

Tabella 15.4 | Le sanzioni irrogate rispetto alla falsa dichiarazione sui requisiti speciali

Requisiti speciali	Numero sanzioni	Sanzione pecuniaria (in euro)	Giorni di interdizione
Mancato possesso dei requisiti	8	19.100	93
Mancato possesso requisiti SOA	5	12.400	32
Certificazione UNI EN ISO	4	3.400	0
Falsa documentazione prodotta sui requisiti/prodotti offerti	2	2.800	0
Mezzi-attrezzature	2	5.800	0
Servizi analoghi	2	7.000	0
Albo Nazionale dei Gestori Ambientali	1	750	8
Omessa produzione della documentazione	1	0	20
Totale sanzioni	25	51.250	153

Fonte ANAC

15.6. IL REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

L'Autorità è titolare in via esclusiva della Banca Dati Nazionale Contratti Pubblici (BDNCP)¹⁷, diventata, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, lo strumento abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*.

Presso la BDNCP opera il Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'articolo 222, comma 10, del Codice (Casellario), in cui sono annotate le notizie, le informazioni e i dati relativi agli operatori economici, secondo le modalità individuate dall'Autorità.

L'impianto del Casellario – rimasto sostanzialmente immutato anche a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice – si basa sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti al comportamento storicizzato tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto. Ciò per consentire alle stazioni appaltanti di definire il giudizio prognostico sull'affidabilità degli operatori economici concorrenti ad una procedura di affidamento di contratti pubblici.

Le annotazioni iscritte nel Casellario si distinguono in base a tre distinte genesi:

- le annotazioni a contenuto interdittivo, che derivano dagli esiti dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità;
- le annotazioni a contenuto interdittivo, che derivano dagli esiti dei procedimenti di competenza delle Prefetture, del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e degli altri enti o autorità a ciò preposti;
- 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 (c.d. notizie utili).

L'Autorità con il proprio *Regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'articolo 222, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, adottato con la delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023 (Regolamento), ha disciplinato la trasmissione del flusso informativo, l'iscrizione nel Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, delle annotazioni, la partecipazione al procedimento in relazione alle specifiche caratteristiche e circostanze delle iscrizioni dei provvedimenti interdittivi adottati dall'Autorità, la durata della permanenza delle annotazioni nel Casellario e le modalità per la loro cancellazione.

¹⁷ L'articolo 23, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 36/2023, attribuisce ad ANAC la titolarità in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*, nonché il compito di svilupparne e gestirne i servizi e di individuare, con proprio provvedimento, le sezioni in cui la stessa si articola e i servizi ad essa collegati. In breve, si tratta di un portale grazie al quale è possibile accedere a tutta la documentazione riferita agli operatori economici circa il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per la partecipazione alle gare d'appalto.

Nei paragrafi che seguono, verrà dato conto delle attività svolte in merito alle annotazioni e alla gestione del Casellario.

15.6.1. Le annotazioni a carattere interdittivo

Per quanto concerne le annotazioni a carattere interdittivo, l'Autorità, anche per il 2024, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario delle seguenti notizie:

- ▶ procedimenti *ex* articolo 84, comma 4-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016 (dal 1° luglio 2023, articolo 100, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023) avviati, a seguito di segnalazione delle SOA, nei confronti degli operatori economici che abbiano presentato, unitamente alla richiesta di qualificazione, dichiarazioni o documenti rivelatisi poi falsi o non veritieri al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave nel comportamento posto in essere;
- ▶ informazioni antimafia interdittive comunicate dalle Prefetture all'Autorità ai sensi dell'articolo 91, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 159/2011 (c.d. Codice antimafia)¹⁸, ai fini dell'inserimento nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 213, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016 (dal 1° luglio 2023, articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023);
- ▶ provvedimenti interdittivi a contrarre con le pubbliche amministrazioni e alla partecipazione a gare pubbliche di cui all'articolo 13, del decreto-legge n. 146/2021¹⁹ (già articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008²⁰), comunicate dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti all'Autorità, nonché tutti gli altri provvedimenti interdittivi comminati dagli altri enti o autorità a ciò preposte.

Le annotazioni relative a interdittive antimafia, commissariamenti e controlli giudiziari

Come è noto, ANAC provvede alla tempestiva annotazione delle comunicazioni pervenute dalle Prefetture, dall'Avvocatura, dalle Questure, etc. svolgendo, sul territorio nazionale, un ruolo di soggetto istituzionale centrale nell'attività di prevenzione della corruzione, trasparenza e vigilanza in materia di contratti pubblici.

Nel corso dell'anno 2024 sono state iscritte nel Casellario informatico n. 1.327 annotazioni relativamente ai provvedimenti antimafia interdittivi pervenuti nel medesimo anno.

L'interdittiva antimafia, quale provvedimento amministrativo, può essere impugnata dall'impresa destinataria dinanzi al giudice amministrativo; in tali casi, l'Autorità integra 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 decreto medesimo.

Nella categoria delle annotazioni interdittive antimafia sono ricondotte anche le misure previste dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014²¹. Tale norma consente di adottare le misure straordinarie di commissariamento anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva.

A riguardo, l'Autorità ha ravvisato l'ineludibile obbligo 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 del citato articolo 32, comma 1, lettera b), al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio alle amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti riconducibili a tale categoria.

L'Autorità ha dunque proceduto, per n. 27 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione della misura in argomento.

¹⁸ 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".

¹⁹ Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, recante "Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili", convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

²⁰ Decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81, recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

²¹ 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.

Come è noto, per le società destinatarie di interdittiva antimafia, successivamente assoggettate all'applicazione della misura del controllo giudiziario ex articolo 34-*bis*, d.lgs. n. 159/2011, l'Autorità ritiene che non debba procedersi all'oscuramento dell'annotazione, ma alla sola integrazione della notizia nel Casellario informatico degli operatori economici. Ciò in quanto l'applicazione del controllo giudiziario non rimuove il provvedimento prefettizio, ma ne sospende l'efficacia nei limiti temporali stabiliti dal provvedimento del giudice penale.

Nel corso dell'anno 2024, su istanza dell'operatore economico destinatario di interdittiva antimafia in seguito ammesso al suddetto controllo giudiziario, l'Autorità ha dunque proceduto, per i n. 44 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione di tale misura.

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, comma 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 e al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione del provvedimento interdittivo. L'Autorità provvede, quindi, alla relativa iscrizione nel Casellario informatico.

Nel 2024, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 1.448 annotazioni riguardanti il divieto in questione.

15.6.2. Le annotazioni a carattere non interdittivo

Con riferimento alle annotazioni relative alle ulteriori notizie ritenute utili ai fini della verifica dei gravi illeciti professionali, l'Autorità ha proseguito, anche nel 2024, nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, con le modalità previste dal previgente Regolamento in materia applicate esclusivamente alle procedure per le quali i bandi o gli avvisi sono stati pubblicati entro il 30 giugno 2023, ovvero prima dell'entrata in vigore del *Regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture*, ai sensi dell'articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023.

Tuttavia, la disciplina dei motivi di esclusione (articolo 80, d.lgs. n. 50/2016), nel Codice è stata ripartita nei cinque articoli dedicati ai requisiti di ordine generale per la partecipazione alle procedure di affidamento dei contratti pubblici (articoli da 94 a 98, del d.lgs. n. 36/2023), ognuno dei quali regola una diversa causa di esclusione (automatica, non automatica, disciplina dell'esclusione, cause di esclusione di partecipanti e raggruppamenti, illecito professionale grave).

È stato, quindi, necessario per l'Autorità approvare nuove modalità di inserimento delle c.d. notizie utili. In particolare, l'articolo 11 del Regolamento non prevede più lo svolgimento del procedimento amministrativo di annotazione nel Casellario Informatico da parte di ANAC, in quanto l'accertamento dei presupposti per giungere alla risoluzione del contratto per grave inadempimento è di competenza della stazione appaltante; dunque, la possibilità di intervento di ANAC è del tutto marginale.

Lo ha chiarito il TAR Lazio, Roma, sez. I *quater*, nella sentenza n. 4788 del 11 marzo 2024. La disciplina che ha assunto rilevanza è quella dell'articolo 122, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, secondo il quale *"il contratto di appalto può inoltre essere risolto per grave inadempimento delle obbligazioni contrattuali da parte dell'appaltatore, tale da compromettere la buona riuscita delle prestazioni. Il direttore dei lavori o il direttore dell'esecuzione, se nominato, quando accerta un grave inadempimento ai sensi del primo periodo avvia in contraddittorio con l'appaltatore il procedimento disciplinato dall'articolo 10 dell'allegato II.14. All'esito del procedimento, la stazione appaltante, su proposta del RUP, dichiara risolto il contratto con atto scritto comunicato all'appaltatore"*.

Il comma 4 del medesimo articolo prevede altresì che: *"Qualora, al di fuori di quanto previsto dal comma 3, l'esecuzione delle prestazioni sia ritardata per negligenza dell'appaltatore rispetto alle previsioni del contratto, il direttore"*

dei lavori o il direttore dell'esecuzione, se nominato, gli assegna un termine che, salvo i casi d'urgenza, non può essere inferiore a dieci giorni, entro i quali deve eseguire le prestazioni. Scaduto il termine, e redatto il processo verbale in contraddittorio, qualora l'inadempimento permanga, la stazione appaltante risolve il contratto, con atto scritto comunicato all'appaltatore, fermo restando il pagamento delle penali".

La "manifesta infondatezza" dinanzi alla quale ANAC deve archiviare la segnalazione non potrà che ricorrere solo allorché sia *ictu oculi* rilevabile un uso abnorme del potere di risoluzione contrattuale da parte della stazione appaltante, come ad esempio nei casi in cui non sia stato rispettato il procedimento disciplinato dall'articolo 10, Allegato II.14 al d.lgs. n. 36/2023, nonché in presenza di prove pronte e liquide, idonee a dimostrare con immediatezza - tenuto conto dell'accertamento inevitabilmente sommario che l'Autorità può effettuare nella disamina delle contrapposte versioni dei fatti concernenti l'esecuzione di un contratto rappresentate dalle due parti in conflitto - che l'inadempimento non è imputabile all'operatore economico a causa dell'impossibilità di eseguire la prestazione ai sensi dell'articolo 1256 del Codice civile, oppure perché la sua "inerzia" rappresenta una reazione ad un precedente inadempimento della stazione appaltante, alla stregua dei criteri indicati dall'articolo 1460 del Codice civile.

Al di fuori di queste specifiche ipotesi, ANAC dovrà inserire la risoluzione nel Casellario in quanto il suo potere di valutazione è marginale rispetto a quello di risoluzione del contratto di cui sono titolari le stazioni appaltanti ai sensi, rispettivamente, degli articoli 95, comma 1, lettera e), 98, comma 3, lettera c), e 122 del d.lgs. n. 36/2023.

Con tale Regolamento sono state, altresì, individuate le ulteriori informazioni da iscrivere nel Casellario, ivi comprese quelle rilevanti per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione per la partecipazione alle procedure di affidamento di appalti di lavori di rilevante importo (articolo 103, d.lgs. n. 36/2023), nonché la durata delle iscrizioni e la modalità di archiviazione delle stesse, oltre ai provvedimenti interdittivi adottati a seguito dell'accertamento di false dichiarazioni o falsa documentazione presentate nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti o ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione (articolo 94, comma 5, lettere e) e f), d.lgs. n. 36/2023).

Più nello specifico, l'articolo 94, del d.lgs. n. 36/2023, individua le cause di esclusione "automatica", che non presuppongono l'esercizio di alcuna discrezionalità da parte della stazione appaltante, nel caso di provvedimenti preclusivi adottati nei confronti dell'operatore economico, nonché di altri soggetti idonei a determinare, "per contagio", l'esclusione dell'operatore economico stesso.

Il successivo articolo 95 individua, invece, le cause di esclusione "non automatica", tra le quali rientra anche il grave illecito professionale, che ha una sua disciplina autonoma nell'articolo 98. In questo caso, la scelta del legislatore è stata quella di elencare le fattispecie che possono costituire il presupposto per l'adozione di una deliberazione motivata di esclusione "non automatica", con l'intento di eliminare gli elementi di incertezza che erano stati all'origine di un significativo contenzioso.

Complessivamente, nel 2024, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 383 informazioni di "notizie utili", ha archiviato n. 184 segnalazioni ed ha avviato n. 131 procedimenti di annotazione.

Tabella 15.5 | Quadro sinottico riepilogativo delle annotazioni a carattere interdittivo e non interdittivo inserite nel Casellario informatico nell'anno 2024

Tipologia annotazione	Procedimenti 2024			Provvedimenti annotati 2024
	Avviati	Archiviati	Conclusi	
Notizie utili	131	184	383	
Interdittive antimafia Articolo 32 decreto-legge n. 90/2014 Articolo 34- <i>bis</i> e 94- <i>bis</i> d.lgs. n. 159/2011				1.327
Provvedimenti interdittivi <i>ex</i> articolo 13 decreto-legge n. 146/2021 (articolo 14 d.lgs. n. 81/2008)				1.448
Procedimenti sanzionatori Segnalazione delle SOA <i>ex</i> articolo 70, comma 7, del d.P.R. n. 207/2010		14	78	

Fonte ANAC

PARTE V

PROFILI ORGANIZZATIVI



16 COMUNICAZIONE, SERVIZI DIGITALI E ORGANIZZAZIONE

16.1. IL SITO *WEB* ISTITUZIONALE, LA *NEWSLETTER* E I *SOCIAL MEDIA*

Il 2024 ha rappresentato, per l'Italia, l'anno della digitalizzazione degli appalti pubblici e dell'implementazione dell'intero sistema di *e-procurement* a cui si è affiancata l'entrata a regime del nuovo impianto normativo relativo al *whistleblowing*.

In questo contesto, ANAC si è distinta per un'intensa attività informativa e comunicativa, non solo attraverso una ricca produzione di contenuti sul sito *web* istituzionale, alimentando la *newsletter* quindicinale e gestendo i *social media* dell'Autorità e le pubblicazioni *online*, ma anche mantenendo un dialogo quotidiano con i giornalisti e i *media* tradizionali (stampa, televisione e radio), al fine di garantire massima informazione e trasparenza sull'attività svolta.

L'impegno di ANAC nella comunicazione è stato ulteriormente rafforzato con nuove risorse. A novembre 2024 ha preso servizio in Autorità un nuovo giornalista, selezionato attraverso un concorso indetto dall'Autorità e lo scorso febbraio si è proceduto all'assunzione di una operatrice *media* e *social*, che arricchirà e potenzierà ulteriormente l'attività di comunicazione.

16.1.1. I numeri e l'impatto comunicativo nel 2024

Tra i risultati di rilievo conseguiti nel 2024 si segnalano:

- 500 articoli e notizie elaborati e pubblicati sul sito *web* istituzionale, ripartiti tra le varie sezioni.
- 24 *newsletter* indirizzate ad un pubblico superiore ai 160.000 iscritti, oltre che a tutti i dipendenti dell'Autorità.
- *Social media*:
 - LinkedIn: ha raggiunto 32.349 *followers*, con 661.680 *impressions* e 4.697 reazioni;
 - X (ex Twitter): i *followers* sono saliti a 1.811, con 351 *post* pubblicati nel corso dell'anno;
 - Instagram: i *followers* sono saliti a 3.053;
 - YouTube: il canale dell'Autorità è arrivato a 1.190 iscritti, con 204.290 visualizzazioni.

Oltre alla gestione dei *social media*, ANAC ha promosso la propria attività con comunicati stampa, note alle agenzie di informazione, pubblicazione di *report* periodici e fornendo un continuo supporto ai giornalisti, rispondendo quotidianamente a richieste di delucidazioni e approfondimenti tecnici.

È stata, inoltre, alimentata una costante produzione di contenuti indirizzati a testate *online* settoriali, per operatori e addetti ai lavori, che hanno avuto così modo di ricevere rapida e immediata informazione delle deliberazioni dell'Autorità di loro interesse, ampliandone l'eco e il recepimento del pubblico.

Un lavoro inteso ad assicurare trasparenza e informazione, innanzitutto, riguardo all'attività e agli atti di carattere generale di ANAC, ma anche volto a far emergere l'importanza dei compiti istituzionali svolti e del supporto assicurato alle pubbliche amministrazioni e, più in generale, a tutti gli *stakeholders*, sia a livello nazionale che territoriale.

Tra le varie attività messe in campo nel 2024 nell'ambito della comunicazione, si rammenta anche l'organizzazione, in collaborazione con l'associazione di categoria Confindustria Dispositivi Medici, di una giornata formativa rivolta agli imprenditori associati, che ha visto un'attenta e numerosa partecipazione in sede e a distanza, con collegamento *streaming*, di oltre 600 iscritti, a conferma dell'interesse e dell'attenzione riservata alle attività dell'Autorità.

Ma è soprattutto la ricca copertura mediatica quotidiana goduta dall'Autorità che ha fornito all'opinione pubblica del Paese un'immagine concreta e fattiva dell'operato di ANAC in termini di interventi, istruttorie avviate, provvedimenti assunti, segnalazioni inviate agli organi parlamentari e di Governo.

Questo è avvenuto per mezzo del costante aggiornamento del sito *web* istituzionale, attraverso la revisione periodica delle sezioni e sottosezioni in cui si suddivide e il rinnovo quotidiano dei contenuti, assicurato da un costante controllo del flusso di documenti provenienti dagli Uffici interni e da uniformità e precisione di taggatura, al fine di promuovere un accesso sempre più *user friendly* ai contenuti disponibili. L'Ufficio stampa, infatti, provvede alla quotidiana pubblicazione degli atti dell'Autorità sul sito istituzionale, vigilando sulla loro corretta archiviazione, affinché il recupero per l'utente sia semplice ed immediato.

Tra i miglioramenti apportati al sito nel 2024, oltre ad una revisione della *homepage* volta a renderla più snella e funzionale all'utilizzo, arricchendola di accessi immediati ai contenuti, è stata poi rilasciata, nel mese di luglio dello stesso anno, la versione inglese del portale, offrendo la possibilità di passare dalla lingua italiana a quella inglese, scegliendo in alto a destra l'idioma di proprio interesse.

L'altro strumento che ha un rilevante impatto esterno è quello costituito dalle *newsletter* di ANAC, curate con cadenza quindicinale, che, per il numero di iscritti e l'approfondimento delle questioni, si sono rivelate un efficace mezzo informativo anche in occasioni straordinarie, ove era necessaria una comunicazione massiva per i molteplici destinatari, ma specifica dal punto di vista dei contenuti. Durante l'anno, il *layout* della *newsletter* è stato rinnovato e reso più accattivante anche dal punto dell'immagine e della fruibilità.

16.1.2. La sezione *Informati e partecipa* del sito *web* istituzionale

Oltre all'*homepage* del sito *web* istituzionale di ANAC, è aggiornata quotidianamente anche la sezione *Informati e partecipa*, composta da tredici sottosezioni, dove sono stati creati ampi e approfonditi spazi informativi al fine di renderla sempre di più il "giornale virtuale" dell'Autorità.

Nella sezione "Primo piano" si trovano notizie, articoli, approfondimenti, eventi, che sono stati messi in grande evidenza: in questa sezione, nel 2024, sono stati prodotti 83 articoli.

Nella sezione "Notizie", un contenitore di informazioni anche pratiche sull'attività di chi – pubbliche amministrazioni, stazioni appaltanti, operatori economici – utilizza quotidianamente il sito *web* ANAC per i servizi che offre in materia di trasparenza e appalti; nel 2024 sono stati pubblicati 56 contenuti.

Nella sezione "Appuntamenti" si trova l'agenda degli eventi, organizzati da ANAC o a cui partecipano i suoi rappresentanti, numerosissimi nel corso del 2024. Tra questi, oltre alla tradizionale presentazione al Parlamento della Relazione annuale, particolare rilievo mediatico hanno avuto la presentazione, il 30 gennaio 2024, dell'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International* e la Giornata dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, organizzata per il 18 dicembre 2024 e avente ad oggetto, come già illustrato nel capitolo 1 al paragrafo 1.8 della Relazione, il miglioramento della trasparenza attraverso prassi virtuose e accessibilità dei dati.

Nella sezione "Comunicati stampa", il portale raccoglie i comunicati stampa che l'Autorità ha diffuso agli organi di informazione. Durante l'anno vi sono state diverse audizioni in Parlamento e per ognuna di esse è stata data pronta comunicazione ai *media* di contenuti e prese di posizione dell'Autorità, trovando poi ampia ricaduta sui quotidiani.

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* e che riguardano direttamente l'Autorità: nel 2024 sono stati più di 70 gli articoli ripresi e pubblicati.

Nella sezione "Newsletter" vengono raccolte le *newsletter* create e pubblicate: nel 2024 sono state inviate 24 edizioni, comunque accessibili anche dopo l'invio sul sito *web* istituzionale di ANAC, nell'apposita sezione.

Nella sezione "Focus atti Anac" sono raggruppati gli approfondimenti sugli atti adottati dall'Autorità: le delibere e gli atti ritenuti più significativi sono oggetto, in questa sede, di specifici *focus* di approfondimento, che consentono di comprendere l'attività istituzionale svolta e le possibili ricadute sulla collettività. Attraverso questo strumento è, infatti, 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 delle conseguenze positive di tale attività rispetto alla prevenzione e al contrasto della corruzione, con particolare riferimento al mercato dei contratti pubblici: nel 2024 questa sezione è stata aggiornata con 108 articoli.

Sono stati 27 gli "Eventi internazionali" raccolti nella omonima sezione, dove trova spazio la dimensione internazionale di ANAC, con gli incontri o gli eventi a cui essa 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 internazionale dell'Autorità. Proprio per consentire una maggior fruizione delle notizie presenti in questa sezione, quasi sempre è presente la versione inglese e, in taluni casi, anche versioni in lingue diverse. Tra gli eventi di spicco dello scorso anno si ricorda l'avvio del *twinning* sull'anticorruzione Italia-Bosnia Erzegovina, oltre al proseguimento di quello Italia-Palestina, sostenuti dall'Unione europea, di cui si è fatto cenno al paragrafo 2.8 del capitolo 2 della Relazione dedicato alle attività internazionali di ANAC.

Tale attività di comunicazione non ha soltanto incrementato la trasparenza degli atti di ANAC, ma ha contribuito a consolidare l'immagine dell'Autorità e del suo ruolo istituzionale, sia a livello nazionale che internazionale.

16.2. LE INTERAZIONI CON IL *CONTACT CENTER* E I VOLUMI GESTITI DAL SERVIZIO DI PROTOCOLLO

Con l'obiettivo di fornire adeguato supporto alla propria eterogenea utenza, l'Autorità già da molti anni ha previsto un servizio di *Contact center*.

Il servizio rappresenta uno strumento fondamentale di comunicazione, informazione e supporto in ordine alle modalità di accreditamento ai servizi, alle modalità di contatto dei diversi Uffici dell'Autorità, al corretto utilizzo dei sistemi, al riscontro a istanze/segnalazioni presentate. L'accesso al servizio è reso disponibile attraverso diversi canali: telefonico, modulo *web*, *e-mail* e protocollo.

Nel 2024 i volumi di richieste in ingresso indirizzate al *Contact center* si sono mantenuti sostanzialmente in linea con quelli del 2023. Al fine di ottimizzare la gestione delle richieste e contenere i costi legati al servizio, nel corso dell'ultimo anno, l'Autorità ha proceduto a internalizzare alcune attività di supporto all'utenza. Tale intervento, unito alla revisione di alcune procedure interne e all'introduzione di nuovi strumenti a supporto dell'utenza, ha consentito di gestire internamente una media di 3.800 richieste al mese, alleggerendo l'attività di *back office* del *Contact center*.

Tuttavia, a partire dal 1° gennaio 2024, con l'avvio delle piattaforme telematiche per la digitalizzazione delle procedure di appalti pubblici e concessioni, si è assistito ad un incremento dei volumi in ingresso al *Contact center* di richieste caratterizzate da una maggiore specificità e complessità, con la conseguenza che le istanze hanno registrato un notevole incremento che le ha portate ad un valore mediamente in linea con quello registrato nel 2023.

In particolare, nei mesi di gennaio e febbraio 2024, immediatamente successivi all'avvio della digitalizzazione degli appalti, le richieste in ingresso hanno raggiunto valori superiori del 50% rispetto ai primi mesi del 2023. Tale tendenza, anche se su numeri gradualmente decrescenti, è proseguita fino al terzo trimestre compreso, in cui si è registrato un valore minore rispetto allo stesso periodo del 2023, ma decisamente al di sopra della media che si era riusciti a raggiungere nel quarto trimestre del 2023 (+30%), quando erano state implementate misure di mitigazione dei costi.

Solo nell'ultimo trimestre del 2024, si è assistito a un graduale ritorno a volumi più contenuti e in linea con quelli registrati nello stesso periodo del 2023.

Dal punto di vista del canale di contatto adoperato, rileva evidenziare che il canale telefonico si conferma il più utilizzato, con un numero di chiamate gestite pari a circa il 71% del totale delle interazioni con il *Contact center*. In particolare, il ricorso al canale telefonico, nel primo trimestre del 2024, ha guidato la crescita dei volumi già evidenziata, mentre nella seconda metà dell'anno si è assistito a un graduale rientro del numero di chiamate su valori in linea, o talvolta addirittura inferiori, all'anno precedente. L'internalizzazione delle attività da parte degli Uffici dell'Autorità ha portato a un minore utilizzo generale del canale asincrono del *Contact center* (modulo *web* ed *e-mail*) il cui utilizzo è sceso del 18% rispetto al 2023, mentre si mantengono mediamente più

alte dell'anno precedente le chiamate ricevute dal centralino da parte degli utenti per conoscere lo stato di avanzamento delle richieste (+30%).

Per quanto riguarda, infine, il servizio di protocollo dell'Autorità, nel corso del 2024 sono stati registrati n. 123.753 protocolli giunti in ingresso, rispetto ai circa n. 88.000 dell'anno precedente, con un incremento pari al 40,6% che rispecchia la crescita e la diversificazione delle competenze e dei servizi messi a disposizione da ANAC nei confronti di cittadini, operatori economici e altre amministrazioni. Tale incremento poi è stato il risultato della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, che ha comportato una vera e propria rivoluzione copernicana nell'operato delle stazioni appaltanti e degli operatori economici, con un conseguente aumento significativo di segnalazioni e richieste verso gli Uffici informatici e di regolazione, per i quali la somma dei protocolli assegnati in ingresso è passata da circa 39 mila del 2023 agli 85 mila del 2024.

16.3. L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI DIGITALI

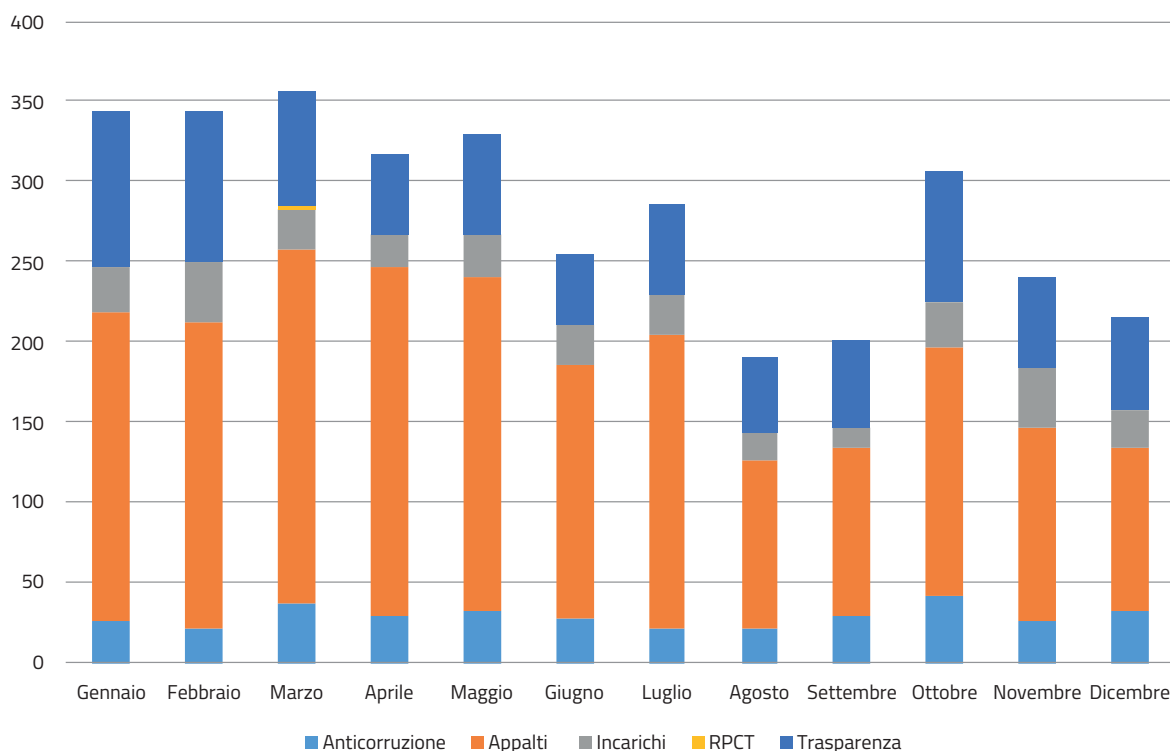
16.3.1. L'applicativo *web* per la trasmissione delle segnalazioni

A partire dall'aprile del 2022, l'Autorità ha avviato l'uso di un'applicazione *web*, accessibile attraverso il portale istituzionale, per consentire a cittadini, amministrazioni pubbliche e operatori economici di inoltrare segnalazioni riguardanti i settori dei contratti pubblici, della prevenzione della corruzione, della trasparenza, delle inconferibilità e incompatibilità degli incarichi.

Successivamente, tale sistema di segnalazione *online* è stato integrato con un'applicazione interna, in continua evoluzione, finalizzata a monitorare in modo costante lo stato delle segnalazioni pervenute. L'applicativo permette di verificare i carichi di lavoro, i tempi di gestione delle istruttorie e i relativi esiti.

Nel periodo compreso tra gennaio 2024 e dicembre 2024, il numero di segnalazioni di vigilanza ricevute è stato di n. 3.382 istanze. Nel grafico n. 16.1 è illustrata la distribuzione delle segnalazioni tra le diverse aree di competenza dell'Autorità come sopra evidenziate e l'andamento mensile delle stesse.

Grafico 16.1 | Segnalazioni pervenute nei mesi dell'anno 2024 ripartite per area



Fonte ANAC

L'utilizzo esclusivo del nuovo sistema di ricezione delle segnalazioni ha reso possibile una migliore e più efficace azione di vigilanza in quanto ha permesso l'acquisizione di segnalazioni complete di tutti gli elementi utili all'avvio delle istruttorie. Il sistema sarà, pertanto, esteso ad altre tipologie di segnalazioni e richieste di cui è destinataria l'Autorità.

16.3.2. Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti interni: *Processo Standard*

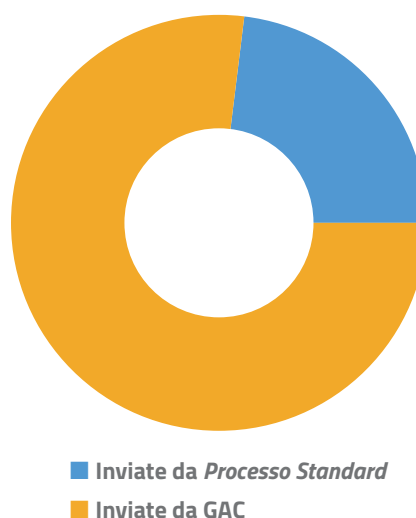
Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato ad utilizzare il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti interni. Tale sistema, denominato *Processo Standard*, realizza un flusso di lavorazione adattabile alla quasi totalità dei procedimenti dell'Autorità: a seguito dell'avvio di un procedimento nel sistema, ne consente la gestione, in maniera nativamente digitale, tramite una serie di cicli di lavorazione consistenti in una o più fasi istruttorie, un *iter* di approvazione e un esito finale.

Processo Standard è stato ulteriormente implementato per consentire una gestione integrata dei procedimenti.

L'integrazione di *Processo Standard* con il protocollo informatico e con il sistema informatico *Gestione Atti del Consiglio* (GAC) ha favorito uno snellimento nei processi interni ponendo le basi di un percorso virtuoso per l'automazione e l'interoperabilità dei sistemi.

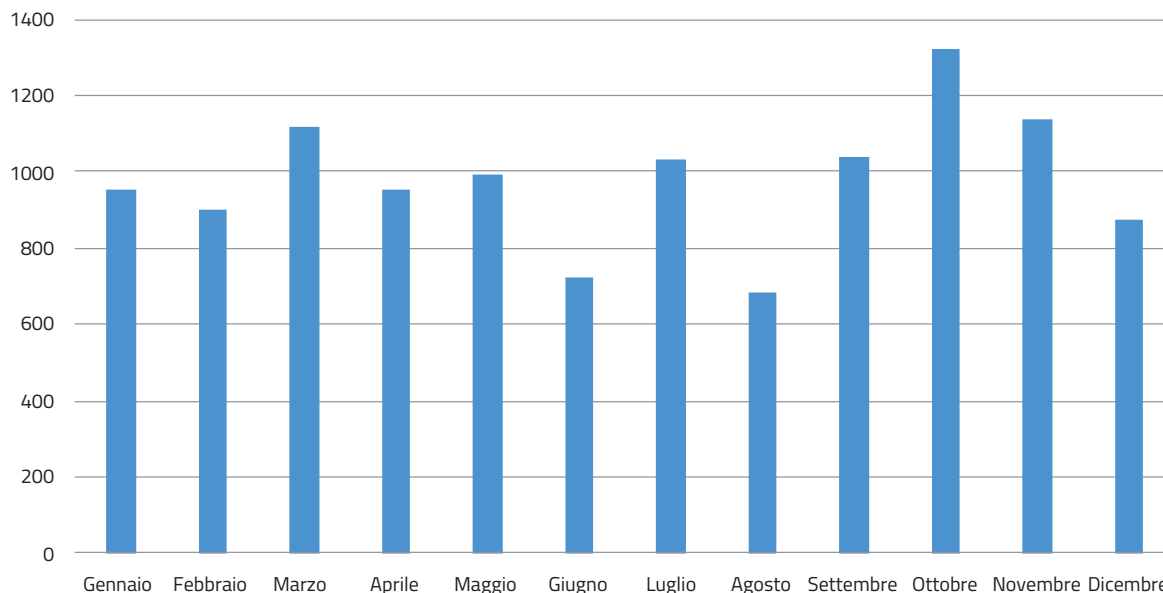
I procedimenti dell'Autorità per i quali è stata inviata una proposta al Consiglio da *Processo Standard* sono n. 177, di cui 93 discussi in adunanza e deliberati.

Figura 16.2
Dati di integrazione



Fonte ANAC

L'integrazione è stata resa disponibile ai dipendenti dell'Autorità a metà luglio del 2024, in 5 mesi il 23% delle proposte inviate al Consiglio sono state gestite attraverso l'integrazione realizzata tramite *Processo Standard* (figura 16.2).

Grafico 16.3 | Andamento dei procedimenti tracciati e gestiti in *Processo Standard* nell'anno 2024

Fonte ANAC

Nel corso del 2024 tutti gli Uffici dell'Autorità hanno continuato a utilizzare il sistema *Processo Standard* i cui dati hanno trovato applicazione in diversi ambiti operativi. Da un lato, tali dati alimentano il sistema di controllo di gestione dell'Autorità, contribuendo al monitoraggio delle attività; dall'altro, vengono analizzati attraverso una *dashboard* dedicata, che consente di misurare e valutare una serie di indicatori chiave, tra cui il numero dei procedimenti, il loro tempo medio di definizione, la distribuzione dei carichi di lavoro tra il personale incaricato e i tempi di lavorazione nelle singole fasi procedurali.

Il sistema si distingue, inoltre, per la sua flessibilità e facilità d'uso, rendendo agevoli le ricerche e l'applicazione di filtri per l'elaborazione e il recupero delle informazioni. Questa funzionalità consente un immediato accesso agli eventuali precedenti pertinenti e garantisce una gestione più efficiente degli Uffici e delle attività dell'Autorità, ottimizzando i processi decisionali e organizzativi.

16.3.3. Il sistema informatizzato per il controllo di gestione

Parallelamente all'avvio di utilizzo del sistema di gestione informatizzata dei procedimenti di cui si è detto, l'Autorità ha messo in esercizio il sistema di controllo di gestione, realizzato con l'obiettivo di garantire il monitoraggio dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e fornire elementi e informazioni utili per ottimizzare i processi, nel rispetto della *mission* istituzionale.

Il sistema consta di quattro principali moduli, ciascuno dedicato a specifici ambiti operativi dell'Autorità:

- **gestione finanziaria:** comprende sia le fasi di pianificazione che di consuntivazione dei dati economici e patrimoniali, utilizzando i dati provenienti dal sistema "PA Digitale". Questo modulo è stato progettato anche per automatizzare e semplificare il processo di programmazione triennale, migliorandone l'efficienza operativa;
- **analisi del personale:** consente di monitorare parametri come le presenze, la produttività (intesa come tempo effettivamente lavorato, esclusi i periodi di assenza, come ferie e permessi) e la relativa spesa. Le analisi sono elaborate sulla base dei dati acquisiti dal sistema di gestione delle presenze e offrono una visione complessiva delle risorse impiegate nei singoli Uffici, oltre a supportare la misurazione delle *performance* organizzative e individuali;
- **lavorazione dei procedimenti:** si concentra sull'analisi dei procedimenti di competenza in termini di tem-

pistiche e processi di riferimento, sfruttando i dati elaborati e trasmessi dal sistema *Processo Standard* al sistema di controllo di gestione. Questo modulo permette di individuare eventuali criticità nei flussi operativi e nei tempi di lavorazione, per facilitarne la risoluzione;

- pianificazione strategica: supporta la definizione degli obiettivi operativi, il monitoraggio continuo e la valutazione delle *performance* sia organizzative che individuali, garantendo un allineamento tra attività operative e pianificazione strategica dell'Autorità.

I dati raccolti vengono aggregati e analizzati per offrire una rappresentazione dettagliata dei processi sopra descritti, permettendo di identificare i costi specifici di ciascun centro di costo e di individuare eventuali azioni migliorative per ottimizzare ulteriormente i procedimenti interni.

Nel corso del 2024, l'Autorità ha continuato le operazioni di monitoraggio e verifica periodica dei flussi di dati caricati nel sistema, oltre a svolgere un'attività di configurazione e di mantenimento del sistema stesso. Queste attività sono state affidate a un *team* dedicato di risorse interne, incaricato di garantire il funzionamento ottimale del sistema di controllo di gestione e di presidiare eventuali necessità di adeguamento.

16.4. LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

16.4.1. Le misure di prevenzione della corruzione

Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2024-2026 (di seguito PTPCT 2024 o Piano) è stato adottato nella seduta del Consiglio del 24 gennaio 2024 e posto in consultazione fino al 29 febbraio 2024, 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 nel frattempo raggiunto.

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 interni.

Sebbene siano state introdotte alcune novità, sono state programmate le medesime misure generali applicate nell'annualità precedente.

Nel PTPCT 2024 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 ed il *pantouflage*.

Nel corso dell'anno, poi, è stata effettuata anche una revisione delle mappature dei procedimenti amministrativi e dei processi rientranti nelle competenze dei vari Uffici di ANAC.

Come di consueto, il PTPCT 2024 è stato sottoposto a due monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione delle misure, alle date del 30 giugno 2024 e del 15 ottobre 2024, i cui risultati sono stati riassunti anche nella relazione annuale del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) per l'anno 2024, pubblicata sul sito *web* istituzionale di ANAC. 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 2025-2027, che, per quanto concerne l'attuazione delle misure generali e specifiche, ha confermato gli aspetti principali della strategia di prevenzione definita nella precedente annualità.

16.4.2. 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. 33/2013¹) sono stati riportati nella tabella di cui all'Allegato 5 del PTPCT 2024 ed è stato effettuato un monitoraggio trimestrale della sezione "Amministrazione trasparente", volto a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Lo schema dei flussi riportato nel citato documento è stato oggetto di revisione al fine di allinearne i contenuti alle indicazioni contenute nel PNA 2023.

In occasione dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione, l'Esperto per la valutazione delle *performance* ha 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 riportato nella scheda verifiche rispetto a ciò che risulta pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'amministrazione.

Nel corso del 2024, inoltre, sono pervenute n. 12 richieste di accesso civico generalizzato riferite a molteplici settori e aventi il contenuto più vario (cfr. Registro degli accessi) e n. 1 istanza di accesso civico "semplice".

16.5. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E IL RECLUTAMENTO DELLE RISORSE UMANE

16.5.1. Il nuovo assetto organizzativo dell'Autorità

Il legislatore nazionale, recependo gli orientamenti e le indicazioni fornite a livello europeo, è intervenuto razionalizzando la disciplina dei contratti pubblici e introducendo significative novità in materia di anticorruzione e trasparenza.

Tra i principali interventi normativi si segnalano: il d.lgs. n. 36/2023², che ha introdotto il nuovo Codice dei contratti pubblici, rafforzando le prerogative istituzionali di ANAC sotto diversi profili; il d.lgs. n. 24/2023³, volto a recepire la direttiva (UE) 2019/1937 sulla protezione dei *whistleblower*, che ha potenziato in modo rilevante il ruolo dell'Autorità sia in ambito regolatorio sia in quello di vigilanza; il d.lgs. n. 201/2022⁴, relativo al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, che ha assegnato nuove competenze ad ANAC. L'ampliamento delle attribuzioni istituzionali e delle prerogative conferite all'Autorità ha reso necessario un complesso processo di revisione della struttura organizzativa di ANAC, finalizzato a renderla pienamente aderente al nuovo assetto normativo. Detto processo di riorganizzazione, avviato con l'adozione di una prima proposta di modifica dell'assetto organizzativo, sottoposta in consultazione al personale dell'Autorità e alle rappresentanze sindacali, si è concluso con l'adozione della delibera n. 398 del 24 luglio 2024, recante *Modifiche al Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*.

A questo riguardo, tenuto conto anche della programmazione strategica e degli obiettivi approvati per il triennio 2024-2026, si è ritenuto opportuno, in un'ottica di efficientamento delle risorse, istituire n. 29 Uffici dirigenziali, cui attribuire competenze e prerogative maggiormente rispondenti al mutato quadro normativo di riferimento.

Attraverso questa riorganizzazione, si è inteso, infatti, perseguire le seguenti finalità:

- assicurare la piena digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, attraverso il potenziamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, l'assolvimento degli adempimenti connessi alla pubblicità legale degli atti, nonché l'evoluzione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, al fine di contribuire alla costituzione di un ecosistema nazionale di approvvigionamento;

¹ Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, recante "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni".

² Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "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".

³ 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".

⁴ Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica".

- implementare il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti per la fase di programmazione, di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici, attraverso la costituzione di un apposito elenco e la regolazione delle modalità di assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificate a favore di soggetti non qualificati;
- garantire una più incisiva azione di vigilanza in materia di contratti pubblici, anche con riferimento alla verifica del possesso dei requisiti di qualificazione, attraverso il riconoscimento di una nuova e specifica competenza sanzionatoria;
- rafforzare le competenze in materia di anticorruzione e trasparenza, con specifico riguardo, in particolare, alla disciplina del *whistleblower* nonché all'istituzione della Piattaforma Unica per la Trasparenza.

Pertanto, alla luce delle predette finalità, si è previsto un nuovo assetto organizzativo dell'Autorità che contempla:

- n. 6 unità non dirigenziali dipendenti funzionalmente dal Presidente: il Portavoce, l'Esperto delle relazioni internazionali, la Segreteria del Consiglio, Stampa e comunicazione, Staff del Presidente e Segreteria del Presidente;
- n. 2 unità non dirigenziali a supporto del Segretario Generale: la Segreteria del Segretario Generale e lo Staff del Segretario Generale.

Merita di essere evidenziato che dei suddetti Uffici dirigenziali, tre sono funzionalmente dipendenti dal Presidente, ovvero: "Ufficio Operativo Speciale, misure straordinarie e commissariamenti", "Relazioni istituzionali e *Drafting* legislativo" e "Relazioni internazionali".

Nell'ambito degli Uffici dirigenziali dipendenti funzionalmente dal Segretario Generale, invece, oltre agli Uffici "Risorse Umane, formazione e trattamento economico", "Programmazione delle risorse finanziarie, Bilancio e Contabilità" e "Gare e logistica", è stato istituito l'"Ufficio di supporto nell'attività di raccordo e coordinamento del Segretario Generale, qualità dei processi e verifica di legittimità".

Inoltre, avendo riguardo agli ambiti di intervento dell'Autorità, è possibile procedere alla seguente classificazione dei restanti Uffici:

Ambito giuridico e regolatorio:

- Precontenzioso e pareri;
- Studi, regolazione, massimario e pareri interni in materia di contratti pubblici e di digitalizzazione;
- Affari legali e contenzioso;
- Studi, regolazione e massimario in materia di anticorruzione e trasparenza.

Ambito di vigilanza sui contratti pubblici:

- Vigilanza collaborativa, vigilanze speciali e pareri motivati;
- Vigilanza Lavori Pubblici;
- Vigilanza Servizi e Forniture;
- Vigilanza concessioni e PPP;
- Vigilanza sulle centrali di committenza e sui soggetti aggregatori nonché sulla qualificazione delle stazioni appaltanti;
- Vigilanza sulle SOA.

Ambito sanzionatorio e analisi di mercato:

- Sanzioni contratti e vigilanza operatori economici qualificati;
- Qualificazione delle stazioni appaltanti, delle centrali di committenza, dei soggetti aggregatori e *rating* di impresa;
- Ufficio Statistico, Studi e Analisi banche dati.

Ambito anticorruzione e trasparenza:

- ▶ Vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e Piattaforma Unica della Trasparenza;
- ▶ Ufficio RPCT, relazioni esterne, attività consultiva e vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza;
- ▶ Vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici;
- ▶ Vigilanza sulle segnalazioni degli informatori, sulle misure ritorsive e rapporti con il terzo settore.

Ambito digitalizzazione e informatica:

- ▶ Servizi informatici interni;
- ▶ Servizi IT per i contratti pubblici;
- ▶ Servizi IT per la prevenzione della corruzione e trasparenza;
- ▶ Servizi infrastrutturali informatici e sicurezza IT;
- ▶ Relazioni con il pubblico, gestione procedurale e interazione telematica.

Figura 16.4 | Organigramma ANAC



Fonte ANAC

Questo nuovo assetto organizzativo mira a garantire la piena efficienza dell'Autorità nel perseguire il proprio ruolo istituzionale, adattandosi ai più recenti sviluppi normativi e consolidando la propria azione nei settori strategici di competenza.

16.5.2. Le procedure di assunzione

Nel corso dell'anno 2024, l'Autorità ha avviato e concluso procedure concorsuali finalizzate al reclutamento di personale, al fine di colmare le carenze presenti nella dotazione organica, come evidenziato nel Piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2023-2025, approvato con la delibera ANAC n. 171 del 19 aprile 2023.

La dotazione organica di ANAC, inizialmente determinata dal decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri del 1° febbraio 2016 con un totale complessivo di 350 risorse (n. 1 dirigente di I fascia ad esaurimento; n. 35 dirigenti di II fascia; n. 207 funzionari; n. 107 operativi), è stata successivamente ampliata per opera dell'articolo 45 della legge n. 238/2021⁵. Tale norma ha previsto un incremento della dotazione organica di ANAC nel numero massimo di n. 28 unità aggiuntive, di cui n. 25 con la qualifica di funzionario e n. 3 con la qualifica di impiegato, tutte da inquadrare nel livello iniziale della qualifica di riferimento. Ciò ai fini del rafforzamento dei compiti istituzionali di ANAC, in particolare in relazione agli obiettivi fissati dal PNRR riguardanti la digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

Alla luce di tale disposizione legislativa, la dotazione organica di ANAC è stata modificata con delibera n. 532 del 16 novembre 2022 con il passaggio da un totale complessivo di n. 350 unità a n. 378 unità, così suddivise: n. 1 dirigente di I fascia ad esaurimento; n. 35 dirigenti di II fascia; n. 232 funzionari; n. 109 operativi; n. 1 esecutivo.

Un'ulteriore modifica alla dotazione organica di ANAC è stata disposta dal d.lgs. n. 24/2023. Nello specifico l'articolo 11 di tale decreto ha disposto l'integrazione della dotazione organica di ANAC, a decorrere dal 30 marzo 2023 (data di entrata in vigore della norma), con un incremento complessivo di n. 22 unità di personale, di cui n. 18 unità del ruolo dei funzionari e n. 4 unità del ruolo degli operativi, tutte da inquadrare al livello iniziale delle rispettive fasce retributive.

In conseguenza di questa disposizione, e tenuto conto altresì del collocamento a riposo del dirigente di prima fascia ad esaurimento, a partire dal 21 aprile 2023, la dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità è stata formalmente rideterminata in complessive n. 400 unità, articolate come segue.

Tabella 16.5 | Dotazione organica di ANAC

Dotazione organica ANAC	Numero di risorse
Dirigenti di II fascia	36
Funzionari	250
Operativi	113
Esecutivi	1
Totale	400

Fonte ANAC

⁵ 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".

Nello specifico, nel corso del 2024, sono state avviate e definite diverse procedure concorsuali finalizzate al reclutamento di personale, come di seguito articolate.

Procedura avviata

- ▶ Concorso pubblico per dirigenti: è stato bandito un concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di n. 4 unità con profilo giuridico-amministrativo. La procedura concorsuale è attualmente in fase di svolgimento.

Procedure concluse

- ▶ Selezione pubblica per funzionari dedicati al PNRR: si è conclusa una selezione pubblica, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e determinato di n. 4 unità per l'attuazione dell'intervento "Interoperabilità – E-Service ANAC" della Misura 1.3.1 "Piattaforma Digitale Nazionale Dati" nell'ambito della missione 1 componente 1 del PNRR.
- ▶ Concorso pubblico per impiegati con profilo amministrativo: è stata conclusa la procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 4 unità con profilo amministrativo in attuazione dell'articolo 11 d.lgs. n. 24/2023.
- ▶ Concorso per funzionario giornalista: è stata conclusa la procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 unità.
- ▶ Concorso per impiegato giornalista: è stata definita la procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 unità.
- ▶ Concorso per funzionari giuridici ed economici: si è conclusa una procedura concorsuale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 20 unità di personale, suddivise tra n. 12 funzionari giuridico-amministrativi e n. 8 funzionari in analisi economico-statistica.

Tali procedure concorsuali testimoniano l'impegno dell'Autorità nell'incrementare e rafforzare il proprio organico con profili specialistici diretti a sostenere le crescenti esigenze operative, specie quelle legate agli interventi previsti dal PNRR e all'applicazione della normativa sul *whistleblowing*.

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA

TIBURTINI 
CARATTERE TIPOGRAFICO

Finito di stampare nel mese di maggio 2025



AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

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