AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2023

Camera dei Deputati

Roma, 14 maggio 2024

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2023

Camera dei Deputati
Roma, 14 maggio 2024

Presidente dell'Autorità
Giuseppe Busìa

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

Segretario Generale
Filippo Romano

SOMMARIO

ELEMENTI DI SINTESI

Le riforme introdotte dal codice dei contratti e le novità in tema di trasparenza e *whistleblowing:* l'anno della transizione digitale

1. L'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici 3
2. L'attività di ANAC per garantire la transizione digitale del ciclo di vita dei contratti pubblici 5
3. La collaborazione con gli organi istituzionali coinvolti nel processo di riforma 8
4. L'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale: l'architettura della BDNCP - delibera n. 261/2023 11
5. Il nuovo Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico - Regolamento di cui alla delibera n. 262/2023 12
6. Il nuovo regime della trasparenza dei contratti pubblici - delibera n. 264/2023 13
7. Il sistema di pubblicità legale degli atti tramite la BDNCP - delibera n. 263/2023 15
8. L'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti 16
9. La trasparenza come primo presidio anticorruzione 18
10. La nuova disciplina a tutela dei *whistleblowers* 20

PARTE PRIMA - IL CONTESTO INTERNO ED INTERNAZIONALE

1 Il confronto con gli organi istituzionali, le relazioni con gli *stakeholders* 25

1.1. I rapporti di ANAC con le istituzioni e con la società civile 25

1.2. Le audizioni presso le Commissioni parlamentari 26

1.2.1. La riforma dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite (DDL "Nordio" A.S. 808) 26

1.2.2. La realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina (DDL A.C. 1067) 28

1.2.3. La disciplina del conflitto di interessi e il divieto, per i titolari di cariche pubbliche, di percezione di erogazioni da Stati esteri (DDL A.C. 304) 29

1.2.4. Il rinnovo del contratto di servizio tra Ministero delle imprese e del made in Italy e RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. 32

1.2.5. Il riordino della disciplina della protezione civile, della gestione delle emergenze di rilievo nazionale (DDL A.C. 589) e degli interventi di ricostruzione (DDL A.C. 647) 36

1.2.6. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e gli interventi pro-concorrenziali in materia di contratti pubblici (DDL A.S. 795) 37

1.2.7. La realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7 (DDL A.C. 1658) 38

1.3. Gli altri contributi ai lavori delle Commissioni parlamentari 39
1.3.1. I possibili interventi in materia di trasporto pubblico locale 39
1.3.2. Sicurezza energetica, fonti rinnovabili e sostegno alle imprese a forte consumo di energia (DDL A.C. 1606) 40
1.4. Il contributo sulle proposte normative di livello comunitario all'esame delle Commissioni parlamentari 41
1.4.1. La proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione 41
1.4.2. La proposta di regolamento europeo relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali 42
1.5. Gli atti di sindacato ispettivo 43
1.5.1. L'interrogazione sul rispetto della parità di genere nell'ambito del PNRR e del nuovo Codice dei contratti 43
1.5.2. L'interrogazione su una presunta ipotesi di incompatibilità successiva c.d. *pantouflage* 44
1.5.3. Le interrogazioni e l'atto di sindacato ispettivo sull'attuazione della digitalizzazione dei contratti pubblici 45
1.6. Gli atti di segnalazione al Governo e al Parlamento 46
1.6.1. L'applicazione del Codice dei contratti ai soggetti privati che affidano lavori finanziati in misura maggioritaria con risorse pubbliche - atto di segnalazione del 18 ottobre 2023 47
1.6.2. L'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza mediante la Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa - atto di segnalazione del 25 ottobre 2023 47
1.7. I contributi agli organi legislativi di Regioni ed enti locali 49
1.7.1. Il contributo all'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna in materia di prevenzione della corruzione 49
1.7.2. Il contributo alla Commissione antimafia del Consiglio comunale di Milano 50
1.8. I protocolli di collaborazione con istituzioni ed altri enti 50
1.9. Le iniziative per la diffusione della cultura della legalità 52
1.10. La partecipazione all'iniziativa *Open Government Partnership* 53

2 Le relazioni internazionali 54
2.1. La prevenzione della corruzione e l'integrità pubblica in ambito internazionale 54
2.2. Le attività e le collaborazioni in ambito europeo 54
2.3. Le reti sovranazionali per la prevenzione della corruzione 57
2.4. La partecipazione alle iniziative di attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione 58
2.5. La collaborazione con l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e con il G20 58
2.6. I rapporti bilaterali e i protocolli di collaborazione 59
2.7. Le iniziative di assistenza tecnica e di *capacity building* per la prevenzione della corruzione 59
2.8. I progetti *twinning* della Commissione europea 60

PARTE SECONDA - LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

3 L'aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione, l'attività consultiva, la trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e la misurazione del rischio corruttivo 63

3.1. L'aggiornamento 2023 del Piano Nazionale Anticorruzione 2022-2024 63

3.1.1. L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti: i necessari aggiornamenti in materia di prevenzione della corruzione 63

3.1.2. Le ulteriori indicazioni in materia di trasparenza dei contratti pubblici 64

3.2. L'attività consultiva 65

3.2.1. L'attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione 65

3.2.1.1. Assenza temporanea del RPCT 65

3.2.1.2. Svolgimento dell'incarico di RPCT e ulteriori incarichi 65

3.2.2. L'attività consultiva in materia di trasparenza 65

3.2.2.1. Procedure concorsuali e prove selettive per assunzione di personale e progressioni di carriera 66

3.2.2.2. Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione 66

3.2.2.3. Piano integrato di un Ente parco e accesso civico 67

3.2.2.4 Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di governo e di incarichi dirigenziali 67

3.2.2.5. Pubblicazione delle attestazioni OIV e modalità di rilevazione dell'assolvimento del relativo obbligo 67

3.2.3. L'attività consultiva in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi 67

3.2.3.1. Gestioni sanitarie liquidatorie e disciplina delle inconferibilità 67

3.2.3.2. Incarico di componente del CdA di fondazione museale e carica di consigliere comunale 68

3.2.3.3. Incarico di componente del CdA di azienda sanitaria provinciale e carica di consigliere comunale 68

3.2.4. L'attività consultiva in materia di *pantouflage* 68

3.2.4.1. *Ex* dipendente di ente pubblico incaricato presso società privata con cui è pendente una controversia 69

3.2.4.2. Funzionario di ente locale incaricato presso ente di diritto privato controllato dall'ente di provenienza 69

3.2.5. L'attività consultiva in materia di conflitto di interessi 69

3.2.5.1. Conferimento di più incarichi al medesimo soggetto 69

3.2.5.2. Rapporto "gerarchico" tra presidente di commissione di concorso e candidati 69

3.2.5.3. Conferimento ai titolari di incarichi politici del potere di adottare atti di natura tecnico-gestionale 70

3.3. La vigilanza collaborativa 71

3.3.1. Il protocollo di vigilanza collaborativa per gli interventi di recupero a seguito dell'alluvione del 15 settembre 2022 nella Regione Marche 71

3.3.2. Il protocollo di vigilanza collaborativa con SO.G.I.N. S.p.A. 71

3.4. Il sistema informatico per la redazione del PTPCT e della Sezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO 71
3.4.1. L'ambito territoriale e l'area di intervento 72
3.4.2. Gli obiettivi del progetto 72
3.4.3. Le attività progettuali 73
3.4.4. I vantaggi per le amministrazioni e gli enti 75
3.4.5. I risultati attesi 75
3.5. La trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica 75
3.5.1. La normativa di riferimento e l'ambito di applicazione 75
3.5.2. Obiettivo trasparenza 76
3.5.3. La digitalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: stato attuale e prospettive future 76
3.5.3.1. Applicazione per la pubblicazione dei documenti relativi agli affidamenti 77
3.5.3.2. Analisi dei dati sugli affidamenti di servizi pubblici locali di rilevanza economica 77
3.5.3.3. Pubblicazione delle relazioni annuali sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica 80
3.5.3.4. Evoluzione dei servizi e della piattaforma 81
3.6. La collaborazione con il Consiglio Nazionale delle Ricerche per lo sviluppo della Piattaforma Unica della Trasparenza 81
3.7. La misurazione dei rischi di corruzione: l'esperienza di ANAC e i possibili sviluppi 83
3.7.1. Il sistema elaborato da ANAC per la misurazione del rischio di corruzione 83
3.7.1.1. Gli indicatori di contesto 83
3.7.1.2. Gli indicatori tematici: indicatori appalti 84
3.7.2. I futuri sviluppi tra digitalizzazione e intelligenza artificiale 84
3.7.3. La validazione degli indicatori di rischio 85
3.7.4. Un esempio di validazione statistica: gli indicatori comunali 86
3.7.4.1. Indicatore di contagio 87
3.7.4.2. Indicatore di scioglimento per mafia 87
3.7.4.3. Indicatore di addensamento dei contratti pubblici sotto-soglia 88
3.7.4.4. Indicatore popolazione residente 88
3.7.4.5. Indicatore reddito imponibile *pro capite* 89
3.7.4.6. Una visione per Comune 90
3.7.4.7. Possibile validazione degli indicatori comunali 91

4 L'attività di vigilanza per la prevenzione della corruzione e la tutela della trasparenza 93
4.1. Le modalità della vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, le segnalazioni della società civile 93
4.1.1. Dati numerici dei procedimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza 93
4.1.2. L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza 94
4.1.2.1. La vigilanza in materia di trasparenza 94
4.1.2.2. La vigilanza in materia di prevenzione della corruzione 95

4.1.3. L'attività sanzionatoria in materia di trasparenza ... 95
4.1.4. L'attività sanzionatoria per omessa adozione del Piano ... 96
4.2. Criticità e *focus* in materia di prevenzione della corruzione ... 97
4.2.1. *Focus* sul conflitto di interessi in materia di appalti e sull'area "Acquisizione e gestione del personale" ... 97
4.2.2. La tutela del RPCT e la richiesta di riesame del provvedimento di revoca ovvero delle misure discriminatorie ... 98
4.3. Criticità e *focus* in materia di trasparenza ... 99
4.3.1. La delibera n. 203/2023 in materia di attestazioni OIV e modalità di esercizio dell'attività di vigilanza ... 99
4.3.1.1. La nuova Piattaforma *web* per l'automazione delle verifiche sugli obblighi di pubblicazione ... 100
4.3.1.2. Prime analisi sui dati inseriti nella Piattaforma *web* ... 101
4.3.2. Casi di mancata attuazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013 e sanzione reputazionale ... 116
4.4. La vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi ... 117
4.4.1. Attività professionali regolate, finanziate o retribuite dall'amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale ... 117
4.4.2. Fattispecie di inconferibilità degli incarichi e partecipazione a procedure concorsuali ... 118
4.4.3. Le deleghe gestionali dirette quale causa di inconferibilità e incompatibilità ... 118
4.4.4. Ambito soggettivo di applicazione: interpretazione sistematica delle definizioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 39/2013 ... 119
4.4.5. Inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 ai Commissari straordinari di Governo nominati ai sensi di normative speciali ... 119
4.4.6. Il giudizio di legittimità costituzionale sulla fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 39/2013 ... 120
4.5. La vigilanza sulla violazione del divieto di *pantouflage* ... 121
4.6. La vigilanza sulla gestione dei conflitti di interessi ... 122
4.7. Il conflitto di interessi nell'affidamento dei contratti pubblici ... 123
4.7.1. Affidamento del servizio a casa editrice di proprietà del superiore gerarchico del RUP ... 123
4.7.2. Componente del CdA della stazione appaltante con parentela con soci e amministratori delle società aggiudicatarie ... 124
4.7.3. Le situazioni di conflitto di interessi negli organi politici ... 124
4.7.4. Il conflitto di interessi durante la fase di esecuzione del contratto ... 124
4.7.5. Le verifiche di ANAC sul conflitto di interessi nell'ambito della vigilanza collaborativa ... 125

5 *Whistleblowing*, la tutela del dipendente che segnala illeciti ... 126
5.1. Il decreto legislativo n. 24/2023 e le Linee Guida *whistleblowing* - delibera n. 311/2023 ... 126
5.2. Il Regolamento per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'esercizio del potere sanzionatorio di ANAC - delibera n. 301/2023 ... 128
5.3. Il potere di gestione delle segnalazioni esterne ... 128
5.3.1. L'acquisizione della segnalazione da parte di ANAC e la valutazione di ammissibilità ... 129
5.3.2. La gestione delle segnalazioni ritenute ammissibili ... 130

5.4. I poteri sanzionatori di ANAC 131
5.5. La piattaforma informatica per la ricezione e la gestione delle segnalazioni 131
5.6. L'analisi dei dati 132
5.6.1. La piattaforma informatica: il canale prescelto 132
5.6.2. L'esercizio del potere sanzionatorio 132

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

6 Il mercato dei contratti pubblici 137
6.1. Premessa 137
6.2. La domanda del mercato 138
6.3. Le modalità di scelta del contraente 146
6.4. Le tipologie di stazioni appaltanti 150
6.4.1. L'analisi della spesa in ambito regionale 156

7 L'elaborazione dei prezzi di riferimento di beni e servizi 159
7.1. L'indagine conoscitiva sui prezzi del servizio di ristorazione in ambito sanitario 159
7.2. L'aggiornamento dell'indagine conoscitiva sui prezzi dei farmaci 161
7.3. L'aggiornamento dei prezzi di riferimento dei dispositivi medici 163
7.4. L'indagine conoscitiva sui prezzi degli ausili per incontinenza 164
7.5. L'indagine conoscitiva sull'esternalizzazione dei servizi medici e infermieristici c.d. medici a gettone 168
7.6. L'indagine conoscitiva sui prezzi della ristorazione in ambito scolastico 172
7.7. L'adeguamento dei prezzi di riferimento della carta in risme 173
7.8. I pareri sulla congruità dei prezzi dei servizi e delle forniture affidati in circostanze di somma urgenza 174

8 L'attività di indirizzo sulla nuova disciplina del Codice dei contratti 175
8.1. La disciplina applicabile agli affidamenti del PNRR dopo l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti 175
8.2. La funzione di indirizzo di ANAC per la promozione dell'efficienza e della qualità delle attività delle stazioni appaltanti 177
8.2.1. Il bando-tipo per i servizi e le forniture sopra-soglia (delibera n. 309/2023) e la domanda di partecipazione-tipo (delibera n. 43/2024) 177
8.2.2. Il documento di consultazione propedeutico al bando-tipo per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura 179
8.2.3. Il documento di consultazione propedeutico ad un contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica per gli edifici pubblici 180

8.3. La disciplina delle concessioni di lavori e servizi di importo pari o superiore alle soglie europee: il calcolo delle quote di esternalizzazione - delibera n. 265/2023 ... 181
8.4. Gli altri atti di indirizzo ... 182
8.4.1. I Comunicati con funzioni di indirizzo ... 182
8.4.1.1. Le richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi a corredo dei CEL privati ... 182
8.4.1.2. Indicazioni sulle corrette modalità di individuazione dei codici CPV ... 183
8.4.1.3. La selezione del fornitore delle piattaforme e del *software* in uso alle farmacie ... 184
8.4.1.4. L'acquisizione dei dispositivi di chirurgia robotica ... 184
8.4.1.5. La compilazione dei CEL a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti ... 184
8.4.1.6. Le variazioni contrattuali in corso di esecuzione e il rispetto del principio di rotazione ... 185
8.4.1.7. Profili critici in materia di requisiti di partecipazione e qualificazione dei consorzi stabili ... 186
8.4.2. L'atto di interpretazione congiunto sull'applicazione dell'articolo 119, comma 3, del Codice dei contratti al settore dei servizi postali ... 187
8.4.3. Indicazioni operative per la verifica di veridicità e autenticità delle garanzie fideiussorie - delibera n. 606/2023 e Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2024 ... 188

9 La qualificazione delle stazioni appaltanti ... 189
9.1. Il processo di aggregazione e centralizzazione delle committenze ... 189
9.2. L'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti ... 191
9.3. Gli esiti delle procedure di qualificazione svolte nell'anno 2023 ... 193
9.3.1. La qualificazione con riserva ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del Codice dei contratti ... 201
9.4. L'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata - delibera n. 266/2023 ... 203

10 I pareri di precontenzioso, l'attività consultiva e i pareri motivati ... 205
10.1. L'istituto del precontenzioso: il nuovo Regolamento - delibera n. 267/2023 ... 205
10.2. Numeri e caratteristiche dei pareri emessi nell'anno 2023 ... 208
10.2.1. Le istanze di precontenzioso trattate ... 208
10.2.2. I pareri di precontenzioso emessi ... 209
10.3. Le principali questioni trattate nei procedimenti di precontenzioso ... 211
10.3.1. Il soccorso istruttorio ... 212
10.3.2. L'avvalimento ... 214
10.3.3. L'esclusione automatica delle offerte ... 216
10.3.4. Il costo della manodopera ... 217
10.3.5. Il conflitto di interessi ... 217
10.3.6. L'amministratore di fatto ... 218
10.4. L'attività consultiva in materia di contratti pubblici ... 219
10.4.1. Il regime transitorio di applicabilità ... 220

10.4.2. Le verifiche sull'aggiudicatario 220
10.4.3. Il principio di rotazione 220
10.4.4. Gli incentivi per le funzioni tecniche 221
10.4.5. I requisiti professionali dei progettisti interni 221
10.4.6. Gli accordi pubblico-pubblico 221
10.4.7. I requisiti generali di partecipazione 222
10.4.8. La modifica delle condizioni economiche di aggiudicazione prima della stipula del contratto 222
10.4.9. La conoscenza dei nominativi dei concorrenti da parte della commissione giudicatrice 223
10.4.10. L'organismo di diritto pubblico 223
10.4.11. Forme speciali di partenariato pubblico-privato 224
10.4.12. Le concessioni di progettazione, costruzione e gestione 224
10.5. L'azione in giudizio e i pareri motivati 225
10.5.1. Il nuovo Regolamento sulla legittimazione straordinaria - delibera n. 268/2023 225
10.5.2. I pareri motivati 226
10.5.2.1. Due casi di clausole limitative della concorrenza 226
10.5.2.2. Casi di adeguamento ai rilievi di ANAC prima dell'emissione del parere motivato 227

11 L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale 229
11.1. Le linee di tendenza dell'attività nell'anno 2023 229
11.2. I dati relativi all'arbitrato 230
11.3. La tenuta dell'albo e degli elenchi e la nomina degli arbitri e degli ausiliari del collegio 232
11.4. I compensi degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio 232
11.5. Il deposito dei lodi e la riscossione del contributo 233
11.6. Gli accordi bonari 233

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

12 L'attività di vigilanza preventiva: l'alta sorveglianza del Presidente e la vigilanza collaborativa sulle grandi opere 237
12.1. L'attività di alta sorveglianza del Presidente 238
12.1.1. I dati di sintesi sull'attività svolta 238
12.1.2. L'ambito di maggiore rilevanza: la ricostruzione *post* sisma dell'Italia Centrale 239
12.1.2.1. *Focus* sulla qualificazione delle stazioni appaltanti in ambito sisma 243
12.2. La vigilanza collaborativa 245
12.2.1. Il nuovo Regolamento - delibera n. 269/2023 245
12.2.2. Il supporto alle stazioni appaltanti nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti 245
12.2.3. L'attività svolta nel 2023 e nel primo trimestre del 2024 246

12.2.3.1. L'intervento sulla diga di Campolattaro in provincia di Benevento 248
12.2.3.2. Il supporto per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma 249
12.2.3.3. Il protocollo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7 249
12.2. 4. Il supporto di ANAC in contesti emergenziali 249
12.2.4.1. La ricostruzione dell'isola di Ischia 249
12.2.4.2. La ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche 250
12.2.5. Le ulteriori attività di vigilanza collaborativa svolte dall'UOS 251
12.2.5.1 La manifestazione fieristica di Expo Osaka 2025 251
12.2.5.2 La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio 253
12.3. Le misure straordinarie di gestione delle imprese 256
12.3.1. Il consolidamento del modello della "vigilanza partecipata" 256
12.3.2. Le misure straordinarie in ambito antimafia: la sentenza della Corte costituzionale n. 101/2023 257
12.3.3. La collaborazione con il Ministero dell'Interno sull'applicazione delle Terze Linee Guida 259
12.3.4. Gli orientamenti in materia di commissariamenti antimafia 260
12.3.5. Gli orientamenti in materia di commissariamenti anticorruzione 261

13 La vigilanza speciale, la vigilanza sulle concessioni, sul partenariato pubblico-privato e sulle centrali di committenza 262
13.1. Il piano annuale delle ispezioni 262
13.2. La vigilanza speciale 262
13.2.1. L'affidamento del servizio scolastico integrato nel Comune di Roma Capitale 262
13.2.2. Affidamento di lavori finanziati con fondi PNC, artificioso frazionamento della procedura di gara 264
13.2.3. L'attività di vigilanza su altre opere significative e su opere incompiute 264
13.3. La vigilanza sulle concessioni e sul partenariato pubblico-privato 265
13.3.1. Affidamento in concessione dello stadio comunale Giovanni Zini del Comune di Cremona 265
13.3.2. Affidamento in concessione, mediante finanza di progetto, della progettazione esecutiva, costruzione e gestione del tempio crematorio nel Comune di San Giovanni Valdarno 266
13.3.3. Affidamento in concessione della gestione del palazzetto dello sport del Comune di Francavilla Fontana 266
13.3.4. Affidamento in concessione della gestione dell'impianto sportivo Tennis Club del Comune di Cairo Montenotte 267
13.3.5. Accordo per l'affidamento, mediante partenariato pubblico-pubblico, dei servizi di consulenza per la riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici dell'Ater del Comune di Frosinone 267
13.3.6. Accordo di collaborazione per la realizzazione del centro sportivo "Accademia nazionale di ginnastica ritmica" presso un impianto sportivo capitolino 268
13.3.7. Affidamento, mediante partenariato pubblico-privato, della progettazione esecutiva, realizzazione e gestione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico della via Krupp nel Comune di Capri 268
13.3.8. Affidamento, mediante *project financing*, della realizzazione della Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta 269

13.4. La vigilanza sulle società *in house* e sulle partecipate ... 269
13.4.1. Affidamento dei servizi di consulenza legale da parte della Società Giubileo 2025 S.p.A. ... 269
13.4.2. Approvvigionamento di autobus destinati al trasporto pubblico da parte dell'Azienda Siciliana Trasporti S.p.A. ... 270
13.5. La vigilanza sulle centrali di committenza ... 270
13.5.1. La verifica sulla centrale unica di committenza della Regione Sicilia ... 270
13.5.2. La verifica sulla centrale unica di committenza della Regione Sardegna ... 271
13.5.3. La verifica sulla centrale di committenza della Regione Veneto ... 271
13.5.4. L'attività ispettiva a livello nazionale ... 272
13.6. La vigilanza nel settore dei servizi pubblici locali ... 273
13.6.1. Affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel Comune di Frosinone ... 273
13.6.2. Gestione del servizio idrico integrato nel Comune di Sant'Arpino ... 274
13.6.3. Affidamento del servizio di trasporto scolastico presso il Comune di Castelnuovo di Porto ... 274
13.6.4. Affidamento della gestione dei rifiuti urbani presso il Comune di Ascoli Piceno ... 275
13.6.5. Attività di vigilanza sulle proroghe nel settore della gestione dei rifiuti urbani ... 275
13.6.6. Affidamento del servizio di recupero, trattamento e riciclo della frazione organica, nel Comune di Castel Morrone ... 276
13.6.7. Affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani presso il Comune di Pietravairano ... 276
13.6.8. Affidamento del servizio di raccolta, trasporto e allontanamento dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Vico Equense ... 276
13.6.9. Affidamento del servizio integrato di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Cagnano Amiterno ... 277

14 L'attività di vigilanza sui lavori pubblici ... 278
14.1. Il nuovo Regolamento sull'attività di vigilanza sui contratti pubblici - delibera n. 270/2023 ... 278
14.2. Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di lavori pubblici ... 279
14.2.1. Le carenze progettuali: inadeguata definizione delle prestazioni da svolgere ... 279
14.2.1.1. Comune di Palermo: appalto integrato delle linee tramviarie del "Sistema Tram Palermo" ... 279
14.2.1.2. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori della nuova sede ferroviaria "Variante di Falconara" ... 280
14.2.1.3. Regione Calabria: appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione di un collegamento ferroviario metropolitano nella stazione F.S. di Catanzaro ... 280
14.2.1.4. Comune di Buccino: appalto dei lavori di messa in sicurezza dell'asse viario via Canne - via Sarnese ... 281
14.2.1.5. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di ampliamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona ... 281
14.2.1.6. Incompletezza della documentazione progettuale alla base degli accordi quadro ... 281
14.2.2. La disciplina degli interventi finanziati coi fondi del PNRR e del PNC ... 282
14.2.2.1. Le previsioni in tema di pari opportunità e inclusione ... 283
14.2.2.2. Le difficoltà applicative della disciplina derogatoria al Codice dei contratti ... 283
14.2.2.3. Il mancato rispetto dell'obbligo di aggregazione: il caso della piattaforma ASMEL ... 284

14.2.3. Le carenze nei controlli dei requisiti di partecipazione e delle garanzie 285
14.2.3.1. I provvedimenti di c.d. interdittiva antimafia 286
14.2.3.2. Le annotazioni interdittive nel Casellario informatico 287
14.2.3.3. La verifica sulle polizze fideiussorie 288
14.2.4. L'efficienza amministrativa delle stazioni appaltanti: criticità e prospettive 288
14.2.4.1. Il caso dell'Ospedale Policlinico Umberto I di Roma 288
14.2.4.2. L'indagine sull'impiego dei fondi per le opere di mitigazione ambientale sul territorio nazionale 289
14.2.5. Le clausole restrittive della partecipazione alle gare 290
14.2.5.1. La richiesta di documentazione ulteriore oltre all'attestato di qualificazione SOA 290
14.2.5.2. I massimali delle polizze assicurative dei progettisti 291
14.2.5.3. La mancata suddivisione in lotti 291
14.2.5.4. Gli inadeguati criteri di valutazione dell'offerta tecnica 292
14.2.5.5. La deroga al principio dell'equo compenso dei servizi di ingegneria e architettura 292
14.2.6. Altre istruttorie di particolare rilevanza 294
14.2.6.1. Provincia di Verona: il protocollo d'intesa con l'Università degli Studi di Padova e con l'Università degli Studi di Brescia 294
14.2.6.2. Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: affidamento della direzione dei lavori per la ristrutturazione dell'edificio principale dell'Ospedale di Bolzano 295
14.2.6.3. ACEA ATO 2 S.p.A.: affidamento di un accordo quadro per la manutenzione delle reti e servizi del ciclo idrico integrato 296
14.3. Le criticità nella fase esecutiva degli appalti di lavori pubblici 297
14.3.1. Le modifiche in corso di esecuzione del contratto 297
14.3.1.1. EAV S.r.l.: affidamento delle opere civili sulla tratta ferroviaria Secondigliano di Vittorio e metro Campania Nord Est S.r.l. 298
14.3.1.2. Comune di Corigliano Rossano: affidamento della progettazione definitiva dei lavori di demolizione e ricostruzione della scuola primaria L. Ariosto 299
14.3.1.3. ANAS S.p.A.: lavori di manutenzione straordinaria sull'Autostrada del Mediterraneo 299
14.3.2. Gli accertamenti ispettivi 300
14.3.2.1. ANAS Sezione Territoriale Sicilia: il piano di potenziamento e riqualificazione dell'Autostrada A19 Palermo-Catania 300
14.3.2.2. Regione Calabria: appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione di un collegamento ferroviario metropolitano nella stazione F.S. di Catanzaro 302
14.3.2.3. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori della nuova sede ferroviaria "Variante di Falconara" 302
14.3.3. La normativa sulle opere di urbanizzazione a scomputo: il mancato collaudo delle opere da parte del Comune di Roma 304

15 L'attività di vigilanza sui contratti di servizi e forniture 305

15.1. Le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di servizi e forniture 305

15.1.1. ASP di Ragusa e Centrale di committenza della Regione Sicilia: carenza di programmazione nella procedura di approvvigionamento di medicinali 305

15.1.2. Comune di Napoli: carenza di programmazione da parte delle società *in house* Napoli Servizi S.p.A. e A.N.M. S.p.A. 306

15.1.3. Comune di Erchie: l'artificioso frazionamento degli affidamenti dei servizi di trasporto e di mensa scolastica 307

15.1.4. Comune di Lampedusa e Linosa: il ricorso improprio alle ordinanze contingibili e urgenti 307

15.1.5. Comuni di Polistena e di Locri: affidamento, in somma urgenza, del servizio di copertura turni presso gli ospedali 308

15.2. Le criticità nella fase esecutiva degli appalti di servizi e forniture 308

15.2.1. Azienda USL di Bologna: servizi di ospitalità residenziale presso i centri del Dipartimento salute mentale 309

15.2.2. Le istruttorie sui servizi di mensa e di ristorazione collettiva 310

15.2.2.1. Gli istituti penitenziari e di formazione dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia e della Campania 310

15.2.2.2. Gli istituti penitenziari e di formazione della Circoscrizione territoriale della Puglia e della Basilicata 310

15.2.2.3. Il servizio di mensa presso gli organismi della Polizia di Stato 310

15.2.2.4 Il servizio di ristorazione presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale Lombardia e della Direzione regionale Liguria 311

15.2.3. Ulteriori istruttorie sulla gestione dei servizi di vigilanza, portierato e *receptionist* 311

15.3. Altre indagini rilevanti 311

15.3.1. Comune di Rimini: procedura telematica aperta per l'affidamento dei servizi informatici di promozione turistica 311

15.3.2. Agenzia delle accise, dogane e monopoli: affidamento della fornitura di vestiario 312

15.3.3. Accordo tra Comuni per l'affidamento ad ASMEL dei servizi di selezione di personale e dei concorsi pubblici 313

15.3.4. ASL di Frosinone: approvvigionamento di presidi medici e prodotti sanitari 314

16 L'attività di vigilanza e sanzionatoria nei confronti delle SOA e degli operatori economici, la gestione del Casellario informatico 316

16.1. L'impatto sul sistema di qualificazione del nuovo Codice dei contratti 316

16.2. Il sistema di qualificazione degli operatori economici e gli istituti di premialità: il *rating* di legalità 317

16.3. La vigilanza sulle SOA 319

16.3.1. I controlli periodici sulla struttura organizzativa delle SOA 319

16.3.2. I controlli sulle operazioni societarie delle SOA 319

16.4. La vigilanza sulle attestazioni di qualificazione rilasciate agli operatori economici 320

16.4.1. La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA 321

16.4.2. Il monitoraggio sui requisiti di qualificazione e sulle operazioni aziendali ... 321
16.4.3. I procedimenti di accertamento delle false dichiarazioni rese ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione ... 321
16.5. Questioni di carattere generale sui requisiti di qualificazione ... 322
16.5.1. La qualificazione mediante avvalimento in caso di controllo societario esercitato da persona fisica ... 322
16.5.2. La verifica dei titoli autorizzativi a corredo dei certificati di esecuzione lavori privati ... 323
16.5.3. Le verifiche della documentazione a corredo dei certificati di esecuzione lavori privati ... 324
16.5.4. Prime indicazioni sulla compilazione dei certificati di esecuzione lavori a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti ... 324
16.6. Analisi dei dati relativi alle imprese qualificate ... 326
16.7. L'attività sanzionatoria nelle procedure di affidamento dei contratti pubblici ... 328
16.7.1. Le novità normative relative ai procedimenti sanzionatori e il nuovo Regolamento - delibera n. 271/2023 ... 329
16.7.2. Le novità normative incidenti sull'accertamento del grave illecito professionale ... 330
16.8. Il nuovo Regolamento per la gestione del Casellario informatico - delibera n. 272/2023 ... 332
16.8.1. Le annotazioni a carattere interdittivo ... 332
16.8.2. Le annotazioni a carattere non interdittivo ... 334

PARTE QUINTA - PROFILI ORGANIZZATIVI

17 Servizi digitali, prevenzione della corruzione e organizzazione di ANAC ... 339
17.1. L'evoluzione dei servizi digitali ... 339
17.1.1. L'applicativo *web* per la trasmissione delle segnalazioni ... 339
17.1.2. Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti interni: *Processo Standard* ... 340
17.1.3. Il sistema informatizzato per il controllo di gestione ... 340
17.2. I punti di contatto dell'Autorità ... 341
17.2.1. Il sito *web* istituzionale e i *social media* ... 341
17.2.2. Le interazioni con il *Contact center* e i volumi gestiti dal servizio di protocollo ... 343
17.3. Le misure per la prevenzione della corruzione e la trasparenza ... 344
17.3.1. Le misure di prevenzione della corruzione ... 344
17.3.2. Le misure di trasparenza ... 344
17.4. La struttura organizzativa e il reclutamento delle risorse umane ... 345
17.4.1. L'assetto organizzativo ... 345
17.4.2. L'ampliamento della pianta organica e le procedure di assunzione ... 347

Elementi di sintesi

LE RIFORME INTRODOTTE DAL CODICE DEI CONTRATTI E LE NOVITÀ IN TEMA DI TRASPARENZA E *WHISTLEBLOWING*: L'ANNO DELLA TRANSIZIONE DIGITALE

1. L'APPROVAZIONE DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI

Nel corso del 2023, l'impegno di ANAC in materia di contratti pubblici, a seguito dell'adozione del nuovo Codice[1], ha riguardato principalmente, da un lato, la chiarificazione e l'interpretazione della nuova disciplina di riferimento, a beneficio di stazioni appaltanti e operatori economici, e, dall'altro, la realizzazione delle infrastrutture e la predisposizione degli atti regolatori e di indirizzo occorrenti per assicurare l'integrale digitalizzazione del settore.

In tale ambito, pertanto, rilevanti sono state le novità rispetto agli anni precedenti, per effetto di un sostanziale cambio di paradigma, dall'analogico al digitale, di cui l'Autorità si è fatta promotrice e attuatrice, contribuendo a garantire il puntuale rispetto delle tempistiche imposte dal legislatore europeo e nazionale.

La riforma del quadro legislativo in materia di appalti e concessioni e la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici costituiscono una componente fondamentale del complesso disegno riformatore delineato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nell'ambito di questo, infatti, le *Milestones* M1C1-73, M1C1-74 e M1C1-75 prevedevano, rispettivamente, l'approvazione del nuovo Codice dei contratti entro il 31 marzo 2023, con la conseguente efficacia del Codice medesimo dal 1° luglio 2023, e l'avvio del sistema nazionale di *e-procurement*, incentrato sul ruolo della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), interoperabile con l'ecosistema di approvvigionamento digitale, a partire dal 1° gennaio 2024.

Già con il decreto-legge n. 77/2021[2], erano state poste le basi per una sostanziale revisione del sistema degli appalti, con alcuni interventi in modifica del d.lgs. n. 50/2016[3], accogliendo, in particolare, i suggerimenti di ANAC in tema di digitalizzazione.

La riforma, essenzialmente volta al perseguimento di obiettivi di semplificazione e trasparenza, si è poi sostanziata in un riordino organico e complessivo della normativa di settore, con una serie di interventi destinati ad incidere in misura rilevante sul mercato dei contratti pubblici, tra i quali la riduzione della frammentazione delle stazioni appaltanti attraverso il sistema di qualificazione, la digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto, anche mediante l'interoperabilità e l'interconnettività tra le banche dati, nonché la certezza dei tempi di espletamento delle procedure di gara e l'alleggerimento degli oneri a carico dei soggetti partecipanti alle procedure medesime.

Fin dai primi interventi, ANAC ha accompagnato il processo di evoluzione legislativa, fornendo il proprio apporto alla stesura del nuovo Codice dei contratti pubblici e collaborando attivamente con tutti gli organi istituzionali preposti alla realizzazione del complesso disegno riformatore. L'Autorità, infatti, *in primis*, ha offerto il proprio contributo alla Commissione speciale costituita presso il Consiglio di Stato incaricata della stesura dello schema di decreto legislativo, in seguito ha partecipato ai tavoli ministeriali che hanno rielaborato lo schema di Codice e, infine, ha preso parte al dibattito parlamentare, con la trasmissione di un organico documento di osservazioni[4] in occasione delle audizioni del Presidente del 26 gennaio e 1° febbraio 2023.

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-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.

3 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

4 *Osservazioni di ANAC in relazione all'Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 19 "Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici"*, inviato alle competenti Commissioni di Camera e Senato in occasione delle audizioni del Presidente dell'Autorità tenutesi il 26 gennaio e il 1° febbraio 2023.

All'esito dell'intenso lavoro svolto da tutti i soggetti istituzionali coinvolti, è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 77 del 31 marzo 2023 (S.O. n. 12), recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, il quale è, quindi, entrato in vigore il 1° aprile 2023 e ha acquistato efficacia a decorrere dal 1° luglio 2023, sebbene l'entrata in vigore di alcune specifiche disposizioni, con particolare riferimento alla normativa in materia di digitalizzazione, sia stata assoggettata ad un periodo transitorio, durante il quale hanno continuato ad applicarsi talune disposizioni del d.lgs. n. 50/2016.

In merito all'impianto complessivo della riforma, ANAC ha promosso e sostenuto gli obiettivi perseguiti di trasparenza e semplificazione procedurale, evidenziando, in particolare, al legislatore le enormi potenzialità insite nella trasformazione digitale dell'intero ciclo di vita dei contratti, in gran parte imperniata sullo strumento della BDNCP, non solo in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, ma anche nell'ottica della massima apertura del mercato e della prevenzione della corruzione.

Pur nella piena condivisione delle finalità di accelerazione e semplificazione sottese alla riforma, l'Autorità ha comunque ritenuto opportuno, nei suoi diversi interventi, richiamare l'attenzione del legislatore nazionale sull'esigenza di coniugare l'obiettivo della celerità con il necessario rispetto della legalità, cogliendo la sfida della revisione della normativa in materia di contratti pubblici e dell'attuazione della trasformazione digitale come irripetibile occasione per valorizzare la cultura della buona amministrazione e per realizzare un mercato realmente concorrenziale.

In tale ottica e con spirito collaborativo, ANAC ha inteso segnalare alcuni aspetti della nuova disciplina potenzialmente critici, tra i quali, in particolare, l'innalzamento delle soglie massime per l'affidamento diretto dei contratti pubblici e per il ricorso alla procedura negoziata senza bando – un profilo in relazione al quale l'Autorità ha evidenziato l'opportunità di procedere comunque ad un confronto concorrenziale come garanzia sia di legalità sia di efficienza –, l'innalzamento a 500.000 euro dell'obbligo di qualificazione per l'affidamento di contratti di lavori pubblici, l'esigenza di compensare la soppressione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* con l'introduzione di ulteriori misure di trasparenza, nonché l'opportunità di non depotenziare la disciplina del conflitto di interessi nelle procedure di gara.

Proprio con riferimento a tale ultimo profilo, ANAC, da un lato, ha espresso apprezzamento per il parziale accoglimento, nel testo definitivo del Codice (articolo 16, comma 4, d.lgs. n. 36/2023), della proposta emendativa elaborata in merito alla necessità che le stazioni appaltanti adottino misure adeguate per individuare, prevenire e risolvere in modo efficace ogni ipotesi di conflitto di interesse nello svolgimento delle procedure di aggiudicazione degli appalti e delle concessioni[5] e vigilino affinché gli adempimenti dichiarativi al riguardo siano rispettati, dall'altro, ha condiviso il recente intervento del legislatore (di cui all'articolo 15-*quater* del decreto-legge n. 132/2023[6]) che, mediante una riformulazione dell'articolo 16, comma 1, del Codice, mira a rendere più facilmente individuabile la percepita minaccia all'imparzialità e indipendenza e, dunque, più ampio l'ambito di applicazione della disposizione.

Al di là delle richiamate possibili criticità, è tuttavia innegabile che il processo di riforma avviato con l'approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici e proseguito – come si illustrerà meglio nei paragrafi seguenti – con l'attuazione della digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto rappresenti una svolta assolutamente positiva nel settore degli appalti e delle concessioni, dalla quale è lecito attendersi effetti benefici sia in termini di trasparenza e prevenzione della corruzione, sia in termini di efficienza del sistema, oltre che una ricaduta positiva sulle prospettive di crescita e di sviluppo del Paese.

Consapevole dell'importanza del processo in corso e dell'esigenza di accompagnarne il compimento con ogni opportuna azione, ANAC ha provveduto alla tempestiva adozione, già in data 20 giugno 2023, dei Regolamenti attuativi previsti dal d.lgs. n. 36/2023, con particolare riferimento ai seguenti profili: Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (delibera n. 261/2023), Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (delibera n. 262/2023), pubblicità legale (delibera n. 263/2023), trasparenza

5 Cfr. articolo 24 della Direttiva 2014/24/UE.

6 L'articolo 15-*quater* del decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, convertito con modificazioni dalla legge 27 novembre 2023, n. 170, ha soppresso le parole "concreta ed effettiva" che qualificavano la minaccia all'imparzialità e all'indipendenza nell'originaria previsione di cui all'articolo 16, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023. Pertanto, allo stato attuale, il conflitto di interessi nel settore dei contratti pubblici viene individuato in ogni ipotesi in cui "*un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione*".

dei contratti pubblici (delibera n. 264/2023), modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture (delibera n. 265/2023), assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata (delibera n. 266/2023), pareri di precontenzioso (delibera n. 267/2023), legittimazione straordinaria dell'Autorità, ai sensi dell'articolo 220, commi 2 e 3 del d.lgs. n. 36/2023[7] (delibera n. 268/2023), attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici (delibera n. 269/2023), attività di vigilanza in materia di contratti pubblici (delibera n. 270/2023), potere sanzionatorio di ANAC in materia di contratti pubblici (delibera n. 271/2023) e Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (delibera n. 272/2023). Il puntuale esame dei predetti Regolamenti attuativi sarà oggetto di specifici approfondimenti nei paragrafi seguenti di questa sezione e nei successivi capitoli.

Dal 1° gennaio 2024, infine, il processo di riforma può dirsi compiuto, con l'entrata in vigore delle norme sulla digitalizzazione dei contratti pubblici, le quali introducono – come si vedrà meglio a breve – un ecosistema integrato, costituito da piattaforme e servizi digitali infrastrutturali, da piattaforme di *e-procurement* certificate e da piattaforme di interoperabilità, scambio e riuso di informazioni. Il nuovo sistema, attraverso l'uso di dati nativi digitali, la maggiore sicurezza garantita dalle identità digitali e il ricorso a soluzioni tecnologiche innovative, appare idoneo ad assicurare un significativo miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa, con conseguenze positive anche sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini.

A tali obiettivi concorre in misura rilevante anche il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, che contribuisce all'efficienza del sistema sia ponendo un argine alla frammentazione dei centri di spesa, sia incoraggiando la professionalizzazione del *buyer* pubblico, nel contesto di una rinnovata fiducia nella capacità di azione della pubblica amministrazione.

2. L'ATTIVITÀ DI ANAC PER GARANTIRE LA TRANSIZIONE DIGITALE DEL CICLO DI VITA DEI CONTRATTI PUBBLICI

Come sopra anticipato, uno dei pilasti del nuovo Codice dei contratti pubblici è costituito dalla digitalizzazione degli appalti, che rappresenta una trasformazione epocale e una fase cruciale del processo di modernizzazione del Paese. A tale rivoluzione ANAC ha fornito un contributo essenziale, sia a livello giuridico, attraverso una puntuale regolamentazione dell'ecosistema digitale, per i profili di competenza, sia sul piano tecnico, con la realizzazione delle necessarie infrastrutture e l'implementazione di banche dati e piattaforme, alcune delle quali, già esistenti, sono state oggetto di significativi interventi di ampliamento e potenziamento alla luce delle nuove esigenze connesse alla digitalizzazione dell'intero ciclo di vita del contratto.

Digitalizzare i contratti pubblici, infatti, significa superare definitivamente l'idea della procedura di gara come mera predisposizione di documenti cartacei e sequenza di adempimenti burocratici, per condurre le amministrazioni e le imprese in una dimensione totalmente immateriale, nella quale diviene possibile gestire tutte le fasi del procedimento di acquisto in modalità telematica e in regime di interoperabilità fra piattaforme certificate. Ciò allo scopo di creare le condizioni per la realizzazione di un mercato realmente trasparente e concorrenziale che sia di stimolo allo sviluppo delle migliori capacità presenti nel tessuto imprenditoriale del Paese.

Con la finalità di consentire tale fondamentale cambio di paradigma nella realizzazione di opere e servizi a favore della collettività e, soprattutto, per permettere a tutti gli attori del sistema (stazioni appaltanti, operatori economici ed enti pubblici) di giungere pronti al passaggio, fissato al 1° gennaio 2024, ANAC ha svolto, in collaborazione con tutti i soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, un'intensa opera preparatoria, volta a dotare il Paese delle infrastrutture occorrenti per l'integrale gestione digitale dei contratti pubblici e a fornire a tutti gli operatori del settore le necessarie indicazioni.

In tema di innovazione tecnologica, il nuovo Codice ha recepito le indicazioni del PNRR, estendendo le norme relative alla digitalizzazione dell'intero ciclo dei contratti a tutte le stazioni appaltanti e descrivendo un ecosistema complesso da predisporre entro il 31 dicembre 2023, per consentirne l'avvio dall'inizio del nuovo anno.

7 Ai sensi dell'articolo 220, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, ANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

Le delibere per l'attuazione della digitalizzazione

Contestualmente all'entrata in vigore del nuovo Codice, ANAC ha pubblicato le specifiche tecniche dei servizi di interoperabilità per le piattaforme digitali di approvvigionamento e ha adottato, il 20 giugno 2023, le seguenti delibere per l'attuazione della digitalizzazione:

- delibera n. 261, Adozione del provvedimento di cui all'articolo 23, comma 5, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante "*Individuazione delle informazioni che le stazioni appaltanti sono tenute a trasmettere alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici attraverso le piattaforme telematiche e i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, del Codice garantiscono l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale*";

- delibera n. 262, Adozione del provvedimento di cui all'articolo 24, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale, in materia di pubblicità legale;

- delibera n. 263, Adozione del provvedimento di cui all'articolo 27 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, recante "*Modalità di attuazione della pubblicità legale degli atti tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*";

- delibera n. 264, Adozione del provvedimento di cui all'articolo 28, comma 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013[8].

La realizzazione delle infrastrutture digitali necessarie

In parallelo, al fine di consentire la realizzazione del processo di transizione digitale nel rispetto delle tempistiche prescritte, ANAC è stata chiamata a svolgere molteplici attività, essenzialmente volte alla predisposizione delle condizioni per l'effettiva digitalizzazione del settore.

Tali attività hanno riguardato, in particolare, la completa revisione dei servizi offerti dall'Autorità per la raccolta dati e l'attuazione delle misure tecniche occorrenti per assicurare le ulteriori funzionalità previste dalla nuova normativa: l'istituzione della Piattaforma Unica della Trasparenza, in corso di realizzazione; la trasformazione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), strumento indispensabile per accelerare e semplificare il controllo dei requisiti di partecipazione; l'adeguamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) alle disposizioni del nuovo Codice e ai formulari europei previsti dal Regolamento UE 1780/2019 per la comunicazione dei dati alla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea (TED). Nell'ambito del nuovo ecosistema, infatti, ANAC diventa l'unico *e-sender* nazionale per la pubblicità a livello europeo, nonché l'unico soggetto garante della pubblicità legale degli atti, sostituendosi alla Gazzetta Ufficiale.

Contestualmente alle predette attività, ANAC ha inoltre assicurato l'avvio, dal 1° luglio 2023, del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti, per il quale si è resa necessaria, oltre all'emanazione dei relativi provvedimenti, anche la revisione dei sistemi di supporto al processo mediante la loro integrale automazione.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, il 1° luglio 2023, ANAC, in collaborazione con AgID, ha contribuito all'emanazione delle regole tecniche per l'interoperabilità tra le piattaforme e il relativo processo di certificazione, avvenuta in data 26 settembre 2023.

Nello stesso mese di luglio è stato messo a disposizione l'ambiente di certificazione per le piattaforme digitali di approvvigionamento, creando così le condizioni affinché, entro la fine del 2023, tutte le fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici potessero essere interamente gestite in modalità digitale, anche con l'integrazione dei servizi esposti attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND).

Parallelamente alle attività per la predisposizione dell'ecosistema di approvvigionamento digitale, l'Autorità, con la collaborazione del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha proseguito i lavori per il nuovo Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, per il quale, in collaborazione con gli enti certificanti, è stato necessario individuare i dati utili per la verifica dei requisiti, identificando, in particolare, i dati che risultavano già fruibili in interoperabilità e quelli che occorreva acquisire

8 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."*

in banche dati, definendo, altresì, le procedure per la trasformazione dei dati in modalità digitale e per la loro esposizione tramite PDND.

ANAC, inoltre, ha svolto un'intensa attività di supporto per i test in ambiente di certificazione, interagendo con tutti i gestori delle piattaforme interessati a svolgere il processo di certificazione. Grazie anche al notevole impegno profuso dall'Autorità su questo fronte, nonostante la complessità dell'operazione e i tempi stretti imposti dalla normativa, diverse piattaforme hanno completato il processo e acquisito la certificazione entro il 31 dicembre 2023. Tra queste, le piattaforme di Consip (AcquistinretePA), dei principali soggetti aggregatori e di diversi altri operatori privati, la cui operatività è stata avviata progressivamente nel corso del mese di gennaio.

Ad integrazione dei provvedimenti già adottati e al fine di permettere la migliore gestione del passaggio dal vecchio al nuovo sistema, nel mese di dicembre 2023, ANAC ha pubblicato i seguenti ulteriori documenti:

- delibera n. 582, Adozione del comunicato relativo all'avvio del processo di digitalizzazione, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;
- delibera n. 584, Indicazioni relative all'obbligo di acquisizione del CIG e di pagamento del contributo in favore dell'Autorità per le fattispecie escluse dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici;
- delibera n. 585, Linee Guida sulla tracciabilità dei flussi finanziari;
- delibera n. 601, di aggiornamento della delibera n. 264 in materia di trasparenza.

Oltre alle citate delibere, l'Autorità ha provveduto a pubblicare sul proprio sito *web* istituzionale numerose notizie stampa e comunicati, volti ad informare gli operatori del mercato riguardo l'avvio del processo di digitalizzazione e le più rilevanti novità introdotte.

Nella seconda metà del mese di dicembre 2023, infine, sono state effettuate verifiche di interoperabilità, direttamente in ambiente di esercizio prima della sua apertura ufficiale, con i gestori delle piattaforme certificate pronte all'avvio, tra le quali Consip.

Le attività di ausilio e supporto agli operatori del settore

Per consentire un ordinato passaggio al sistema di digitalizzazione disegnato dal nuovo Codice, dall'inizio del mese di gennaio 2024, l'Autorità ha messo a disposizione un canale diretto dedicato ai gestori delle piattaforme operanti, al fine di garantire un costante supporto alle attività svolte. Con le medesime finalità di ausilio e supporto, ANAC ha inoltre predisposto una *task force* per rispondere alle numerose richieste di chiarimento pervenute, prevedendo, per le questioni di maggior rilievo o più ricorrenti, la pubblicazione di risposte generali sotto forma di FAQ o di Comunicati del Presidente o di delibere del Consiglio dell'Autorità.

Al completamento della transizione digitale, infine, ANAC ha contribuito attraverso l'attività di standardizzazione dei documenti di gara (bando tipo per i servizi e le forniture sopra soglia aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, domanda tipo di partecipazione per i servizi e le forniture, Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), documento di consultazione per il bando tipo di servizi di ingegneria e architettura), come sarà meglio illustrato nel capitolo 8.

Come si evince dall'ampiezza e dalla complessità del processo descritto, la digitalizzazione non solo ha comportato una modifica del funzionamento dei sistemi dell'Autorità, ma ha anche reso necessaria una revisione dei processi interni delle stazioni appaltanti, al fine del loro adeguamento alle nuove modalità di gestione digitale della totalità delle attività inerenti alle diverse fasi del ciclo di vita dei contratti pubblici, individuate dall'articolo 21, comma 1, del Codice, in programmazione, progettazione, pubblicazione, affidamento ed esecuzione.

Per espressa previsione dello stesso Codice (articolo 22, comma 2), le piattaforme e i servizi digitali infrastrutturali abilitanti la gestione del ciclo di vita dei contratti pubblici devono consentire la redazione o l'acquisizione degli atti in formato nativo digitale, la pubblicazione e la trasmissione dei dati e documenti alla BDNCP, l'accesso elettronico alla documentazione di gara, la presentazione del documento di gara unico europeo in formato digitale e l'interoperabilità con il FVOE, la presentazione delle offerte, l'apertura, la gestione e la conservazione del fascicolo di gara in modalità digitale, nonché il controllo tecnico, contabile e amministrativo dei contratti anche in fase di esecuzione e la gestione delle garanzie.

Alla luce di ciò, si comprende come le modifiche introdotte dal Codice in materia di digitalizzazione, che vanno ad aggiungersi a quelle in tema di qualificazione delle stazioni appaltanti – per le quali si rinvia al capitolo 9 – comportino non solo un diverso modo di inviare i dati ad ANAC per il popolamento della BDNCP, ma anche uno stravolgimento delle modalità operative delle stesse stazioni appaltanti, tenute ora a gestire su piattaforma tutte le fasi del ciclo di vita di un contratto, dal-

la predisposizione degli atti di gara fino all'esecuzione, garantendo la transizione dall'analogico al digitale di una pluralità di attività complesse, quali il recepimento delle offerte, la gestione del Documento di Gara Unico Europeo, l'aggiudicazione del contratto e l'accesso agli atti di gara.

L'entità della rivoluzione che ha investito il settore dei contratti pubblici avrebbe forse richiesto, accanto all'istituzione e implementazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, anche processi di preparazione, formazione, revisione delle modalità di funzionamento operativo delle stazioni appaltanti. Tuttavia, la sussistenza di vincoli anche temporali legati all'attuazione del PNRR non ha consentito di svolgere tale attività preparatoria, con conseguenti criticità in fase di avvio, dovute, oltre che all'inevitabile necessità di adottare lievi correttivi per alcune delle misure proposte, anche all'impreparazione di molte amministrazioni al cambiamento.

Le problematiche riscontrate dalle amministrazioni in avvio dell'ecosistema di approvvigionamento digitale sono state oggetto anche di diverse interrogazioni parlamentari e di uno specifico atto di sindacato ispettivo[9], che hanno evidenziato, in particolare, alcuni iniziali malfunzionamenti e disservizi delle piattaforme e una certa complessità delle procedure di validazione dei dati rilevata soprattutto dagli enti di piccole dimensioni per i contratti di modico importo. Al riguardo, l'Autorità ha prodotto, in data 5 febbraio 2024, un'ampia relazione al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, descrivendo puntualmente le attività poste in essere al fine di assicurare la piena funzionalità del sistema nelle tempistiche programmate, nonché le numerose iniziative assunte allo scopo di ridurre le criticità emerse, quali la predisposizione di appositi canali di supporto e assistenza dedicati agli operatori del settore e la partecipazione ad un tavolo permanente di confronto con i rappresentanti degli enti territoriali.

D'altra parte, la stessa Autorità, in un comunicato del 31 gennaio 2024, ha evidenziato come i dati relativi alle acquisizioni dei codici identificativi di gara (CIG) mostrassero, già nella settimana dal 21 al 27 gennaio, il superamento della fase critica, risultando sostanzialmente in linea con la media dell'anno precedente[10].

Le fisiologiche difficoltà riscontrate nella fase iniziale non possono, in ogni caso, oscurare gli enormi vantaggi che la transizione digitale apporta al settore dei contratti pubblici. La digitalizzazione, infatti, da un lato, consente una maggiore trasparenza delle procedure, sia per quanto concerne l'affidamento, sia in fase di esecuzione, con innegabili benefici in termini di prevenzione della corruzione e miglioramento della qualità della spesa pubblica, dall'altro, realizza una apprezzabile semplificazione delle attività e degli adempimenti a carico delle stazioni appaltanti, permettendo di conseguire una contrazione dei tempi dei procedimenti.

3. LA COLLABORAZIONE CON GLI ORGANI ISTITUZIONALI COINVOLTI NEL PROCESSO DI RIFORMA

Nell'ambito della transizione digitale, ANAC ha assunto un ruolo di assoluto protagonismo, sia in virtù delle attività direttamente svolte ai fini dell'implementazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale e dei relativi servizi, sia attraverso la costante e intensa collaborazione con i diversi soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti nel processo di riforma.

Numerosi sono stati, infatti, i tavoli di lavoro ai quali l'Autorità ha partecipato, nel corso dell'anno 2023, per l'approfondimento di specifici profili della complessa materia o per la predisposizione congiunta di misure e strumenti volti a favorire il passaggio al nuovo sistema. Già nel mese di gennaio 2023, appena è stato reso noto lo schema del nuovo Codice, ANAC è stata chiamata a far parte di un gruppo di lavoro attivato presso il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, insieme con il Ministero delle

9 Interrogazioni a risposta scritta n. 4/02120 Camera, presentata dall'On. Franco Manes, n. 4/02123 Camera, presentata dall'On. Daniela Ruffino, n. 4/02217 Camera, presentata dall'On. Marco Lacarra, n. 4/02226 Camera, presentata dall'On. Benedetto Della Vedova e dall'On. Mauro Del Barba e n. 4/02243 Camera, presentata dall'On. Manzi ed altri, Atto di Sindacato Ispettivo n. 3/00876 Senato, presentato dal Sen. Francesco Boccia ed altri.

10 In particolare, nella settimana dal 21 al 27 gennaio 2024 sono stati emessi da parte di ANAC 94.953 CIG, a fronte del numero di 116.495 tra CIG e *SmartCig* totalizzato nella quarta settimana di gennaio 2023. Nella sola giornata del 30 gennaio 2024, inoltre, i CIG staccati dalle stazioni appaltanti (comprensivi dei CIG sotto i 5.000 euro acquisiti tramite l'interfaccia *web* semplificata resa disponibile dall'Autorità) sono risultati essere 21.789, sostanzialmente in linea con la media giornaliera del precedente anno.

Infrastrutture e dei Trasporti (che in corso dei lavori ne ha assunto la titolarità), AgID, Consip, ITACA[11], Invitalia[12] e rappresentanti dei soggetti aggregatori.

Il gruppo, che si è riunito a lungo con cadenza settimanale, operando a stretto contatto con l'Unità tecnica di missione per il PNRR, ha coordinato i lavori di diversi tavoli tecnici, occupandosi di una molteplicità di attività cruciali per il completamento del processo di transizione digitale. Tra queste, il consolidamento del Codice dei contratti (in particolare, sono state ricomprese nel testo pubblicato, all'articolo 225, alcune notazioni formulate dal gruppo di lavoro relativamente alla fase transitoria), la redazione delle specifiche tecniche e dei provvedimenti normativi previsti dal Codice per l'attuazione della digitalizzazione, nonché la definizione del processo di certificazione delle piattaforme, in applicazione di quanto previsto dagli articoli 25 e 26 del Codice medesimo.

Nell'ambito dello stesso gruppo di lavoro, inoltre, è stata svolta l'analisi dello stato di diffusione e del livello di copertura delle piattaforme utilizzate dai soggetti aggregatori e di quelle messe a disposizione da soggetti privati che sviluppano ed erogano piattaforme informatiche di *e-procurement*; è stata poi introdotta la Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), con l'individuazione di regole tecniche per l'interoperabilità delle piattaforme di approvvigionamento digitale con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale; è stato realizzato, infine, previ approfondimenti tecnici, il piano operativo di adeguamento dei servizi infrastrutturali abilitanti l'ecosistema, messi a disposizione di ANAC e delle piattaforme di approvvigionamento digitale. Particolare attenzione, nell'ambito delle attività del gruppo, è stata riservata, inoltre, allo sviluppo e al monitoraggio del cronoprogramma e alla revisione del Documento di Gara Unico Europeo, la cui tassonomia è stata successivamente pubblicata sul sito di AgID.

Dalla collaborazione interistituzionale, come sopra anticipato, sono nati anche alcuni dei più rilevanti provvedimenti per l'attuazione della digitalizzazione: in particolare, la delibera n. 262 del 20 giugno 2023 in materia di pubblicità legale, adottata da ANAC d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con l'Agenzia per l'Italia Digitale, la delibera n. 263 di pari data, recante "*Modalità di attuazione della pubblicità legale degli atti tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici*", adottata d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nonché la delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, riguardo l'avvio del processo di digitalizzazione, d'intesa con lo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Un prodotto della collaborazione dell'Autorità con AgID è rappresentato dalle regole tecniche per l'interoperabilità tra le piattaforme e il relativo processo di certificazione, già menzionate nel precedente paragrafo 2 della presente sezione.

Per l'implementazione della nuova versione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), ANAC si è invece avvalsa della proficua collaborazione del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei diversi enti certificatori, ovvero di quei soggetti che sono tenuti a rendere disponibili i dati e i documenti necessari per la verifica del possesso dei requisiti di partecipazione da parte degli operatori economici, garantendo a questi ultimi di poter concorrere alle gare senza dover produrre la documentazione già trasmessa in occasione di precedenti procedure, nel rispetto del principio del *once only*, e alle stazioni appaltanti di poter accedere ad un unico ambiente digitale per l'esecuzione delle verifiche.

Nell'ambito del progetto del FVOE, il lavoro congiunto dell'Autorità con gli enti certificatori risulta tuttora in corso, in quanto alcuni dei predetti enti non dispongono, allo stato attuale, delle necessarie informazioni in formato digitale, mentre altri riscontrano problematiche di natura tecnico-normativa che non consentono il rilascio delle certificazioni con le nuove modalità previste.

Fra le numerose collaborazioni dell'Autorità volte ad agevolare il compimento del processo di digitalizzazione, deve anche annoverarsi l'interazione con i gestori delle piattaforme di approvvigionamento digitale, ed in particolare con Consip S.p.A., intensificatasi dal mese di luglio 2023 e poi, ulteriormente, dalla seconda metà del mese di dicembre, con l'avvio delle verifiche di interoperabilità in ambiente di esercizio, allo scopo di assicurare la disponibilità del Sistema nazionale di *procurement* (AcquistinretePA) nei tempi previsti dalle disposizioni normative.

11 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.

12 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.

Ai gestori delle piattaforme, inoltre, continua ad essere reso disponibile il canale diretto dedicato istituito all'inizio di gennaio 2024, nell'ottica di un assiduo supporto e di una costante e fattiva interazione tra ANAC e i soggetti direttamente coinvolti nell'attuazione di specifici segmenti del processo.

Una speciale menzione merita, infine, la partecipazione dell'Autorità, a decorrere dal mese di settembre 2023, agli incontri – alcuni dei quali organizzati dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Unità di missione per il PNRR – con i rappresentanti delle stazioni appaltanti e degli enti locali, al fine di verificare lo stato di avanzamento delle attività connesse alla realizzazione della transizione digitale e, ove necessario, fornire ausilio nella gestione di problematiche e criticità attuative.

La collaborazione con la Cabina di regia

Nell'ambito delle attività di collaborazione con gli organi coinvolti nel processo di riforma della disciplina dei contratti pubblici, l'Autorità, nel corso dell'anno 2023, ha ripreso anche il confronto con la Cabina di regia per il Codice dei contratti pubblici che, ai sensi dell'articolo 221 del d.lgs. n. 36/2023, rappresenta la sede istituzionale per il coordinamento nell'attuazione del Codice e l'analisi delle proposte di modifica legislativa e regolamentare.

In particolare, la Cabina di regia ha il compito di effettuare la ricognizione sullo stato di attuazione della disciplina in materia e sulle difficoltà riscontrate dalle stazioni appaltanti nella fase di applicazione, anche proponendo eventuali soluzioni correttive e di miglioramento.

Inoltre, è incaricata di curare la fase di attuazione del Codice coordinando l'adozione degli atti attuativi e di indirizzo e l'esame delle proposte di modifiche normative.

Infine, la Cabina di regia, ogni anno, anche avvalendosi di ANAC, presenta alla Commissione europea una relazione di controllo sulle cause di non corretta applicazione o di incertezza giuridica e sulla prevenzione, l'accertamento e l'adeguata segnalazione di disfunzioni e patologie del sistema.

È previsto, inoltre, che la Cabina di regia sovrintenda alla digitalizzazione del sistema dei contratti pubblici, fermo restando il ruolo attribuito, in materia, ad ANAC.

L'insediamento della Cabina di regia si è completato nel mese di dicembre 2023, ma nelle more l'Autorità ha inoltrato numerose segnalazioni, finalizzate alla ricerca di una soluzione condivisa a criticità interpretative e applicative del nuovo Codice emerse in prima applicazione.

Le questioni evidenziate sono numerose e rilevanti, per il notevole impatto sul mercato dei contratti pubblici. Si tratta, a titolo esemplificativo, della disciplina delle cause di esclusione dalle procedure di gara, delle disposizioni sulla parità di genere e generazionale, della normativa applicabile ai lavori svolti da soggetti privati finanziati prioritariamente con risorse pubbliche, dei requisiti di partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, del coordinamento delle disposizioni del Codice con la disciplina legislativa dell'equo compenso di cui alla legge n. 49/2023[13].

In relazione ad altre questioni, attesa l'urgenza di fornire chiarimenti al mercato, l'Autorità ha ritenuto di intervenire autonomamente, con l'adozione di atti di indirizzo. Ci si riferisce, in particolare, ai Comunicati del Presidente del 31 gennaio 2024 in materia di qualificazione dei consorzi stabili e di verifica delle garanzie fideiussorie, di cui si parlerà nel capitolo 8.

Le segnalazioni inoltrate da ANAC potranno essere utilizzate nello svolgimento della verifica di impatto della regolazione, al fine di agevolare le valutazioni di competenza del legislatore, in ordine alle modifiche normative da apportare in occasione di un possibile correttivo al Codice dei contratti.

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

4. L'ECOSISTEMA NAZIONALE DI APPROVVIGIONAMENTO DIGITALE: L'ARCHITETTURA DELLA BDNCP - DELIBERA N. 261/2023

Come anticipato, la grande novità in materia di appalti è rappresentata dall'integrale digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, attuatasi compiutamente a decorrere dal 1° gennaio 2024. La fondamentale transizione ha richiesto, tra l'altro, l'ampliamento e il potenziamento della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), già costituita presso ANAC, ma ora individuata dal d.lgs. n. 36/2023 quale fulcro dell'ecosistema digitale.

In tale ottica, l'Autorità è stata chiamata ad un rilevante sforzo per garantire, nel rispetto delle tempistiche programmate, l'implementazione delle nuove funzionalità necessarie per rendere la BDNCP pienamente operativa nelle forme e con le modalità previste dal legislatore e, al tempo stesso, per realizzare l'integrazione della stessa con le ulteriori piattaforme e banche dati che concorrono a costituire il nuovo ecosistema.

Al fine di assicurare la piena attuazione della digitalizzazione in conformità agli obiettivi del PNRR e a quanto previsto dal nuovo Codice dei contratti pubblici, è stato, infatti, realizzato un complesso sistema denominato "ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale (*e-procurement*)", basato sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati.

Nell'ambito dell'ecosistema digitale, la BDNCP interagisce, da un lato, con le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, utilizzate dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti per la gestione del ciclo di vita dei contratti, dall'altro, con le banche dati pubbliche che detengono le informazioni necessarie alle stesse stazioni appaltanti e agli enti concedenti, soprattutto ai fini dei controlli sul possesso dei requisiti di partecipazione da parte degli operatori economici concorrenti.

L'articolo 23, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 dispone che, con proprio provvedimento, ANAC individui le informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a trasmettere alla BDNCP attraverso le piattaforme telematiche, nonché i tempi entro i quali i titolari delle piattaforme medesime e delle banche dati di cui agli articoli 22 e 23, comma 3, dello stesso Codice, devono garantire l'integrazione con i servizi abilitanti l'ecosistema di approvvigionamento digitale attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati e nel rispetto delle relative regole tecniche.

A tale previsione codicistica, ANAC ha assicurato attuazione mediante la delibera n. 261 del 20 giugno 2023, nella quale si trova descritta l'architettura complessiva della BDNCP, articolata in sei sezioni.

La prima di queste è rappresentata dall'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA), istituita dall'articolo 33-*ter* del decreto-legge n. 179/2012[14], nell'ambito della quale opera il sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti.

La seconda sezione è costituita dalla 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.

La terza componente è data dalla 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, e il cui funzionamento è regolato dal provvedimento di cui all'articolo 27 del Codice, adottato da ANAC, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con delibera n. 263 del 20 giugno 2023, per la cui trattazione si rinvia al successivo paragrafo 7.

La quarta sezione della BDNCP è invece rappresentata dal 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. Il funzionamento del FVOE è regolato dal provvedimento di cui all'articolo 24 del Codice, adottato da ANAC, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con AgID, con delibera n. 262 del 20 giugno 2023, per la cui trattazione si rinvia al successivo paragrafo 5.

Costituisce la quinta sezione della BDNCP, il Casellario

14 Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante *"Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese"*, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, nel quale sono annotati i dati, le notizie e le informazioni relativi agli operatori economici, individuati da ANAC con il Regolamento previsto dall'articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, adottato con delibera n. 272 del 20 giugno 2023, di cui si darà conto nel paragrafo 8 del capitolo 16.

La sesta e ultima sezione della BDNCP sarà rappresentata, infine, dall'Anagrafe degli operatori economici di cui all'articolo 31 del Codice, non ancora istituita a causa di problematiche tecniche e normative, connesse anche con il rispetto del principio del *once only*, che rendono difficile la sua coesistenza con il Registro delle Imprese, nel quale sono raccolte, in parte, le medesime informazioni.

La BDNCP, ai sensi dell'articolo 28 del Codice, garantisce anche l'assolvimento degli obblighi di trasparenza per i dati che le sono inviati. In particolare, la sezione "Amministrazione Trasparente" del sito *web* istituzionale di ciascuna stazione appaltante deve garantire il collegamento alla parte della BDNCP dove sono pubblicati i dati trasmessi dalla stessa stazione appaltante, la quale si dovrà fare carico di pubblicare solamente i documenti e i dati non trasmessi alla BDNCP. Gli obblighi di pubblicazione sono individuati in dettaglio dal provvedimento di attuazione dell'articolo 28 del Codice, adottato da ANAC con delibera n. 264 del 20 giugno 2023 e successivamente aggiornato con delibera n. 601 del 19 dicembre 2023.

5. IL NUOVO FASCICOLO VIRTUALE DELL'OPERATORE ECONOMICO - REGOLAMENTO DI CUI ALLA DELIBERA N. 262/2023

La realizzazione dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale ha richiesto anche, nell'ambito della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, lo sviluppo da parte di ANAC di una nuova versione del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (definito anche FVOE 2), con l'obiettivo di offrire agli utenti la possibilità di creare un *repository* dove raccogliere documenti utili per la partecipazione alle procedure finalizzate all'affidamento di contratti pubblici e per la verifica dei requisiti in capo agli operatori economici concorrenti.

Il nuovo FVOE, operativo dal mese di gennaio 2024, convive con la precedente versione dell'applicazione. La coesistenza dei due sistemi deriva dal fatto che l'originario *repository* continua a poter essere utilizzato per tutte le procedure esperite anteriormente alla digitalizzazione, mentre il nuovo fascicolo trova applicazione alle procedure indette successivamente all'attuazione della transizione digitale.

Come il precedente, il nuovo fascicolo si propone quale obiettivo la radicale semplificazione della verifica dei requisiti, generali e speciali, di partecipazione alle gare.

La versione attuale del FVOE presenta, tuttavia, rilevanti novità rispetto alla precedente versione dell'applicazione, come di seguito illustrate:

- il superamento del PassOE[15], che è stato sostituito da un meccanismo di richiesta di accesso ai documenti da parte della stazione appaltante e di approvazione da parte dell'operatore economico;
- la possibilità di accesso al FVOE da parte della stazione appaltante anche per il tramite di una piattaforma digitale di approvvigionamento certificata;
- la previsione di accesso degli utenti esclusivamente mediante l'uso di dispositivi di identità digitale di livello LoA3 (SPID di secondo livello, CIE o eIDAS)[16];
- la gestione dei profili di delega previsti dal comma 4 dell'articolo 15 del Codice dei contratti pubblici.

In merito a tale ultimo aspetto, in particolare, è previsto che il Responsabile unico del progetto possa delegare le funzionalità per la gestione delle fasi di programmazione, affidamento ed esecuzione rispettivamente al Responsabile fase programmazione, al Responsabile fase affidamento e al Responsabile fase esecuzione. L'acquisizione dei profili di Responsabile unico del progetto e di Responsabile di fase avviene mediante il servizio

15 Nell'ambito della precedente versione del FVOE, il PassOE rappresentava un codice che consentiva di identificare gli operatori economici concorrenti ad una procedura e di collegarli al relativo CIG, permettendo altresì di mettere in relazione tra loro gli operatori economici (OE) partecipanti a raggruppamenti.

16 All'interno del Sistema Pubblico di Identità Digitale, la sigla LoA3 identifica il secondo livello di sicurezza, garantito dallo SPID 2 (autenticazione con un alto livello di affidabilità e sicurezza), dalla Carta di Identità Elettronica (CIE) e dalle ulteriori identità digitali conformi al Regolamento UE n. 910/2014 eIDAS (*electronic IDentification Authentication and Signature*).

di Registrazione e Profilazione Utenti, accessibile attraverso il sito *web* istituzionale dell'Autorità.

L'articolo 24, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 impegna ANAC ad individuare, con proprio provvedimento, da adottarsi d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con AgID, le tipologie dei dati da inserire nel FVOE, concernenti la partecipazione alle procedure di affidamento e il loro esito, in relazione ai quali sia da ritenersi obbligatoria la verifica attraverso la BDNCP.

Alla sopra richiamata previsione ANAC ha dato seguito con la delibera n. 262 del 20 giugno 2023, adottata d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con AgID, in conformità a quanto disposto dalla norma, provvedendo alla puntuale disciplina del funzionamento del FVOE, delle modalità di integrazione con gli enti certificanti e di utilizzo da parte dei soggetti abilitati, nonché alla definizione dei requisiti e delle cause di esclusione verificabili attraverso l'applicazione e delle informazioni e dei dati disponibili.

Come viene chiarito nella citata delibera n. 262/2023, il FVOE consente alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di verificare il possesso dei requisiti di partecipazione in capo agli operatori economici, agli ausiliari e ai subappaltatori sia nella fase di presentazione delle offerte, sia in fase di esecuzione.

In particolare, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, attraverso i servizi di interoperabilità con gli enti certificanti, possono acquisire le informazioni certificate comprovanti il possesso dei requisiti di carattere generale, tecnico-organizzativo ed economico-finanziario per l'affidamento dei contratti pubblici, mentre gli operatori economici possono, tramite apposite funzionalità, inserire nel FVOE i dati e le certificazioni comprovanti il possesso dei requisiti speciali la cui produzione è a loro carico. Tale inserimento, effettuato *una tantum*, consentirà agli operatori economici di utilizzare la documentazione prodotta a sistema per tutte le procedure di gara, indette anche da altre pubbliche amministrazioni, alle quali gli stessi intendano partecipare. I documenti caricati e le verifiche svolte possono essere riutilizzati nei limiti di validità delle certificazioni.

In una prospettiva evolutiva, si evidenzia, altresì, che è attualmente programmata l'implementazione di ulteriori funzionalità del FVOE, le quali riguarderanno, da un lato, l'ampliamento del novero degli enti certificanti connessi e, conseguentemente, l'incremento del numero e delle tipologie di certificazioni che sarà possibile conseguire attraverso l'applicazione, dall'altro, l'interoperabilità del fascicolo con il Documento di Gara Unico Europeo, come previsto dall'articolo 22, comma 1, lettera d), del Codice, nonché la possibilità di accesso anche da parte delle SOA.

6. IL NUOVO REGIME DELLA TRASPARENZA DEI CONTRATTI PUBBLICI - DELIBERA N. 264/2023

Come già rappresentato nel paragrafo 4, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), nella nuova e più ampia versione realizzata nell'ambito dell'ecosistema nazionale di approvvigionamento digitale, comporta anche un considerevole alleggerimento e una apprezzabile semplificazione degli obblighi di pubblicità e trasparenza a carico delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti, per effetto di quanto previsto, in particolare, dall'articolo 28 del Codice.

Le stazioni appaltanti non dovranno più preoccuparsi di pubblicare sul proprio sito *web* istituzionale i dati che siano stati già acquisiti da ANAC tramite l'interoperabilità con le piattaforme digitali di approvvigionamento. A tale riguardo, il Codice ha previsto l'abrogazione dell'articolo 1, comma 32, della legge n. 190/2012[17].

La digitalizzazione dei contratti pubblici, infatti, semplifica anche l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione ai fini della trasparenza, posto che la gestione dell'intero ciclo di vita dei contratti tramite piattaforme di approvvigionamento digitale certificate assicura anche il rispetto delle disposizioni in materia di trasparenza per tutti i dati trasmessi alla BDNCP.

L'articolo 28 del Codice, al comma 4, prevede che ANAC, con proprio provvedimento, disciplini le modalità con cui le stazioni appaltanti devono adempiere agli obblighi di trasparenza. L'Autorità, in ottemperanza a tale disposizione, ha adottato la delibera n. 264 del 20 giugno 2023, recante individuazione delle informazioni e dei dati relativi alla programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché alle procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assol-

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

vimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013.

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 da ANAC nell'articolo 10 della delibera 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 citata delibera n. 264/2023), devono essere pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" (AT) del sito *web* istituzionale dell'ente.

Uno specifico articolo (articolo 4) è dedicato alla qualità della pubblicazione. In esso viene previsto che i dati e le informazioni siano pubblicati dalla BDNCP, dalle stazioni appaltanti e dagli enti concedenti nel rispetto dei criteri di qualità espressamente indicati dal legislatore all'articolo 6 del d.lgs. n. 33/2013. Al riguardo si evidenzia, infatti, che la qualità dei dati è un fattore indispensabile per assicurare una trasparenza effettiva a favore degli operatori economici, delle stesse stazioni appaltanti, dei destinatari dell'attività amministrativa e, in generale, dell'intera collettività e risponde alla necessità di uniformare le modalità di codifica e di rappresentazione delle informazioni e dei dati pubblicati, ai fini della loro confrontabilità e successiva rielaborazione.

La durata della pubblicazione, sia per la BDNCP che per la sezione AT del sito *web* della stazione appaltante o dell'ente concedente, è fissata a cinque anni (articolo 5), alla scadenza dei quali la BDNCP e la stazione appaltante sono comunque tenute a conservare e rendere disponibili i dati, gli atti e le informazioni, al fine di soddisfare eventuali istanze di accesso civico generalizzato (articolo 7).

Una specifica previsione (articolo 6) è stata inserita con riferimento all'accesso civico semplice di cui all'articolo 5, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, per i casi di mancata pubblicazione dei dati, atti e informazioni per i quali sussiste un preciso obbligo di pubblicazione. La norma introduce un meccanismo a due passaggi. Nel caso in cui sia stata omessa la pubblicazione nella BDNCP, la richiesta di accesso civico di cui all'articolo 5 è presentata al RPCT della stazione appaltante/ente concedente tenuto alla comunicazione, al fine di verificare se l'omessa pubblicazione dei dati in BDNCP sia imputabile ai soggetti che avrebbero dovuto comunicare i dati. Ove tale verifica dia esito negativo, la richiesta di accesso di cui all'articolo 5 è presentata al RPCT di ANAC, in qualità di amministrazione titolare della BDNCP.

Al profilo della responsabilità è dedicato, invece, l'articolo 8 della delibera in commento, il quale prevede sanzioni sia per le ipotesi di inadempimento anche parziale della pubblicazione dei dati in AT, sia per le ipotesi di inadempimento degli obblighi di trasmissione alla BDNCP.

L'articolo 9 illustra, da ultimo, le disposizioni transitorie e finali.

In concreto, il nuovo regime della trasparenza dei contratti pubblici delineato dall'articolo 28 del Codice e dal relativo provvedimento attuativo di ANAC prevede delle rilevanti semplificazioni rispetto al modello previgente. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti pubblicano, sulla sezione AT del proprio sito *web* istituzionale, l'insieme di dati e atti relativi al ciclo di vita del contratto. Quei dati, tuttavia, che siano stati già trasmessi alla BDNCP per il tramite delle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, non devono essere pubblicati in forma integrale anche in AT, atteso che è la stessa BDNCP a provvedere all'assolvimento del relativo obbligo di pubblicazione, essendo in tal caso sufficiente che venga riportato in AT il collegamento ipertestuale che rinvii, in forma immediata e diretta, alla sezione della BDNCP dove sono pubblicate, per ogni procedura di affidamento associata ad un CIG, tutte le informazioni che la stazione appaltante abbia trasmesso alla banca dati medesima.

Il collegamento ipertestuale che deve essere riportato in AT e che consente di accedere alla BDNCP, è indicato da ANAC sul Portale dei dati aperti gestito dall'Autorità stessa.

Rimane fermo l'obbligo, per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, di pubblicare sul proprio sito *web* istituzionale, sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", l'insieme di dati e atti relativi al ciclo di vita del singolo contratto che non siano stati comunicati alla BDNCP e che costituiscano comunque oggetto di pubblicazione obbligatoria, ai sensi delle disposizioni contenute nel Codice.

Qualora una parte di tali dati e atti risulti essere stata già pubblicata sulle piattaforme di approvvigionamento

digitale certificate, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono decidere di sostituire la pubblicazione integrale degli stessi con la pubblicazione del collegamento ipertestuale che rinvii alla piattaforma.

Successivamente, con la delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, adottata d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ANAC ha fornito ulteriori indicazioni sull'assolvimento degli obblighi di trasparenza per le procedure avviate prima del 31 dicembre 2023 e non ancora concluse a quella data, chiarendo, contestualmente, le modalità operative per l'avvio del processo di digitalizzazione dal 1° gennaio 2024.

In considerazione delle esigenze di aggiornamento nel frattempo emerse, l'Autorità ha, quindi, emanato la delibera n. 601 del 19 dicembre 2023, che modifica la delibera n. 264 del 20 giugno 2023 ed il relativo Allegato. Tali provvedimenti aggiornano le informazioni e i dati riguardanti la programmazione di lavori, servizi e forniture, nonché le procedure del ciclo di vita dei contratti pubblici che rilevano ai fini dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013.

Una particolare menzione merita il nuovo Allegato 1, all'interno del quale sono stati aggiornati i dati, i documenti e le informazioni la cui pubblicazione deve comunque essere assicurata nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale del singolo ente. Nell'Allegato viene, altresì, ribadito che, nel caso in cui una parte di tali dati e atti risulti essere stata già pubblicata sulle piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono decidere di sostituire la pubblicazione integrale degli stessi con la pubblicazione del collegamento ipertestuale che rinvii alla piattaforma. Ciò, tuttavia, è ammesso nella sola ipotesi in cui la sezione della piattaforma dove sono pubblicati dati e atti sia liberamente accessibile, in modo da consentire a chiunque di prendere visione delle informazioni e dei documenti. Ove si opti per la soluzione di non riproporre la pubblicazione integrale ma di rinviare, mediante collegamento ipertestuale, alla pubblicazione sulla piattaforma di approvvigionamento digitale certificata, è inoltre necessario che detta piattaforma garantisca che la pubblicazione rispetti i termini e i criteri di qualità delle informazioni stabiliti dal d.lgs. n. 33/2013 (articoli 6 e 8, comma 3).

7. IL SISTEMA DI PUBBLICITÀ LEGALE DEGLI ATTI TRAMITE LA BDNCP - DELIBERA N. 263/2023

L'avvio del processo di digitalizzazione ha comportato considerevoli novità anche in tema di pubblicità legale dei bandi e degli avvisi relativi ai contratti pubblici, sia in ambito europeo sia in ambito nazionale. In particolare, l'articolo 27 del nuovo Codice dei contratti prevede che la pubblicità degli atti (bandi, avvisi di pre-informazione, avvisi relativi agli appalti aggiudicati, alle modifiche contrattuali, etc.) sia garantita dalla BDNCP tanto a livello europeo quanto a livello nazionale.

In precedenza, invece, le stazioni appaltanti erano tenute ad assicurare la pubblicità di bandi e avvisi mediante la pubblicazione degli stessi sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e, per estratto, sui principali quotidiani di rilevanza nazionale, spesso con costi ingenti, e dovevano altresì provvedere per proprio conto, per le procedure di valore superiore alle soglie europee, alla trasmissione dei documenti oggetto di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, mediante la compilazione e l'invio di appositi formulari *online*.

Risulta evidente, dunque, che la concentrazione in capo alla BDNCP di tutti gli oneri di pubblicazione di bandi e avvisi relativi a procedure per l'affidamento di contratti pubblici rappresenta una rilevante semplificazione e un significativo alleggerimento delle attività per le stazioni appaltanti.

Nello specifico, attraverso la BDNCP, ANAC invia all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea i dati per la pubblicità degli atti e assicura la pubblicazione degli stessi a livello nazionale. Il comma 2 dell'articolo 27 prevede espressamente che gli effetti giuridici degli atti di gara – le cui diverse tipologie sono individuate nell'ambito di una pluralità di articoli dello stesso Codice – decorrono dalla loro pubblicazione nella BDNCP.

Il comma 4 dell'articolo 27 prevede, altresì, che con proprio provvedimento, da adottarsi d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, ANAC stabilisca i tempi e le modalità di attuazione della pubblicità legale degli atti mediante la BDNCP. A tale previsione l'Autorità ha assicurato attuazione mediante la delibera n. 263 del 20 giugno 2023, adottata d'intesa con il MIT in conformità a quanto stabilito dalla citata norma.

In ottemperanza alle richiamate disposizioni di legge, per la pubblicità in ambito europeo, dal 1° genna-

io 2024 ANAC è dunque divenuta *e-sender* nazionale, ossia l'unico soggetto deputato a trasmettere bandi e avvisi all'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE, con la conseguenza che, dal corrente anno, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti non sono più tenuti a provvedere autonomamente a tale trasmissione. La BDNCP prende in carico quotidianamente le richieste di pubblicazione pervenute entro le ore 18.00 e trasmette gli atti all'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione Europea per la relativa pubblicazione nella GUUE, sul sito TED, il giorno stesso di presa in carico. Per le richieste che pervengono oltre le ore 18.00, invece, l'invio avviene il primo giorno lavorativo successivo.

L'Autorità, inoltre, garantisce la pubblicità a livello nazionale con le modalità previste dall'articolo 85, comma 1, del Codice; in particolare, la Piattaforma per la pubblicità legale presso la BDNCP sostituisce la Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, serie speciale relativa ai contratti pubblici. Ne consegue che bandi e avvisi relativi a procedure avviate dopo il 1° gennaio 2024 sono pubblicati sulla Piattaforma per la pubblicità legale presso la BDNCP e i relativi effetti giuridici decorrono dalla data di pubblicazione su quest'ultima.

Posto che la pubblicità legale è gratuita, allo stato attuale non sussistono più, al riguardo, costi a carico degli operatori economici né delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti.

Anche i relativi adempimenti operativi appaiono notevolmente semplificati rispetto al regime previgente, in quanto, con l'avvio della digitalizzazione, non è più prevista una diversificazione delle forme di pubblicazione, né sono introdotti specifici oneri connessi alla pubblicità legale. Per assicurare la pubblicità legale di bandi e avvisi, dunque, alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti non è richiesto altro che di gestire la fase del ciclo di vita del contratto relativa alla pubblicazione mediante una piattaforma di approvvigionamento digitale, certificata per la fase di pubblicazione.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti compilano, sulla piattaforma, i bandi e gli avvisi secondo i nuovi modelli di formulari europei (c.d. *e-forms*) o secondo i *template* predisposti per la pubblicazione sulla BDNCP. Le piattaforme di approvvigionamento digitale certificate per la fase di pubblicazione, interagendo in modalità interoperabile con la BDNCP, trasmettono a quest'ultima tutti i dati necessari alla pubblicazione. La BDNCP, a sua volta, trasmette i dati all'Ufficio delle pubblicazioni dell'UE, affinché quest'ultimo provveda alle pubblicazioni in ambito europeo, e procede alla pubblicazione nazionale sulla Piattaforma di pubblicità legale presso la BDNCP medesima.

Ulteriori indicazioni sull'assolvimento degli obblighi di pubblicità legale, con specifico riferimento alle procedure avviate prima del 31 dicembre 2023, sono contenute nel Comunicato adottato da ANAC, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la delibera n. 582 del 13 dicembre 2023, sopra menzionata.

Si segnala, infine, che dal 2 gennaio 2024, al fine di garantire la necessaria trasparenza nei confronti del mercato, è attiva la Piattaforma per la pubblicità a valore legale (PVL) degli avvisi e degli esiti di gara, liberamente accessibile attraverso il sito *web* istituzionale dell'Autorità. La piattaforma si articola in tre sezioni, riservate alla pubblicazione delle seguenti tipologie di atti: bandi e avvisi di indizione, esiti delle procedure, altri avvisi. In ciascuna sezione è presente un filtro che consente la selezione in base ad alcune dimensioni di ricerca (a titolo esemplificativo, data o parola chiave). La piattaforma rende disponibile anche un'apposita funzionalità di ricerca avanzata.

8. L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

Dopo anni di attese e timori, nel 2023 il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti è stato finalmente avviato, a seguito di un intenso lavoro il cui punto di svolta si è registrato già alla fine del 2021, su impulso delle istituzioni europee, e che è poi proseguito nel corso di tutto il 2022, con la proficua collaborazione di ANAC, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di altri soggetti istituzionali a vario titolo coinvolti, finalizzata a definire la metodologia sottostante la qualificazione; metodologia che è stata, quindi, pressoché interamente recepita nel d.lgs. n. 36/2023.

Come avremo modo di illustrare più diffusamente nel capitolo 9, rispetto all'impostazione che il legislatore aveva adottato con il d.lgs. n. 50/2016, l'attuale metodo di qualificazione appare decisamente più flessibile, in quanto, da un lato, consente di compensare le carenze in alcuni requisiti con i punti di forza in altri e, dall'altro, prevede, almeno nella fase di avvio del sistema, soglie di ingresso abbastanza basse, con l'evidente finalità di non stravolgere bruscamente il precedente assetto della domanda nel *public procurement*.

Si ritiene, inoltre, di dover sottolineare come il metodo proposto non derivi da scelte calate dall'alto, ma sia piuttosto basato su un esame economico statistico dei dati, sul quale è stato poi costruito l'impianto normativo. Grazie all'adozione di tale metodologia di lavoro, è stato in parte possibile prevedere gli effetti di una riforma così impattante sul sistema degli appalti in Italia, allo scopo di valutarne anticipatamente le ricadute sotto i molteplici profili di interesse.

Senza voler richiamare in questa sede l'ormai decennale dibattito sugli effetti positivi dell'aggregazione della domanda, giova in ogni caso ricordare che la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza non comporta solo il conseguimento di economie di scala e, pertanto, non risponde solamente a esigenze di contenimento della spesa pubblica, ma, ancora di più, si traduce in una professionalizzazione delle amministrazioni che operano nel settore degli appalti, perseguendo, quindi, soprattutto la finalità di consentire la gestione di una materia così delicata e complessa ai soli soggetti che siano realmente in grado di trattarla con efficacia ed efficienza.

Ai sensi del d.lgs. n. 36/2023, il sistema di qualificazione ha acquisito efficacia il 1° luglio 2023. L'Autorità, tuttavia, già dal 1° giugno aveva consentito alle amministrazioni interessate di presentare domanda attraverso un apposito *software*. Da quel momento e per tutto il 2023 le richieste di qualificazione sono pervenute ad ANAC con un *trend* abbastanza regolare, senza periodi di particolare concentrazione o di significativo rallentamento.

A fine 2023, i soggetti qualificati, sia in modo ordinario sia con riserva, superavano di poco le 3.600 unità. Tale dato, a prima vista, potrebbe apparire allarmante, soprattutto se lo si confronti con il numero dei quasi 30.000 soggetti iscritti in AUSA (Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti). Tuttavia, per una lettura corretta dei dati numerici occorre considerare che il meccanismo della qualificazione non ha affatto eliminato le stazioni appaltanti dal mercato, ma ha solo perseguito l'obiettivo di riconoscere e far emergere quelle che risultino effettivamente in grado di svolgere appalti al di sopra di determinate soglie di importo, sulla base della semplice logica secondo cui non tutti devono necessariamente riuscire a gestire tutto[18].

Le stazioni appaltanti non qualificate, dunque, continuano ad operare al di sotto dei limiti di importo della qualificazione, mentre solo a quelle più specializzate, in quanto dotate di maggiore esperienza e di una struttura idonea, sono consegnate le chiavi per agire nel mercato dove il *procurement* è potenzialmente più complesso e rischioso.

La discrepanza tra il numero dei soggetti iscritti in AUSA e il dato dei soggetti qualificati, pertanto, non deve indurre a ritenere che si sia verificato un *break* strutturale del mercato. I timori sul processo di qualificazione che avevano interessato tutto il periodo di vigenza del d.lgs. n. 50/2016, tanto da frenare l'attuazione del sistema, e che sono stati avvertiti anche alla vigilia dell'entrata in vigore dell'attuale Codice dei contratti, si sono in realtà rivelati per lo più infondati, pur se giustificati, in linea di principio, dalla portata della riforma in sé, che non si nega sia fortemente impattante sul panorama della pubblica amministrazione nel nostro Paese.

La qualificazione ha piuttosto fotografato un assetto esistente, che vedeva solo alcune delle stazioni appaltanti registrate in AUSA effettivamente in grado di conseguire la qualificazione, le stesse che in passato erano state realmente attive nel settore del *procurement*. Diversamente, per le stazioni appaltanti non qualificate, l'esigenza della qualificazione è sembrata in molti casi poco concreta, trattandosi di amministrazioni che nel corso degli anni hanno movimentato in misura del tutto marginale la domanda pubblica. Il processo di qualificazione, pertanto, ben lungi dal paralizzare il mercato, come pure si temeva, ha soltanto fatto emergere le stazioni appaltanti che in tempi recenti hanno operato nel settore con continuità e gestendo volumi rilevanti di risorse pubbliche.

D'altro canto, l'attribuzione alle stazioni appaltanti di determinati punteggi per la struttura dedicata agli appalti e per la formazione del personale che se ne occupa indirizza le amministrazioni in modo prospettico, incentivandole a investire sugli *skills* specifici di un settore così delicato e vitale.

In sintesi, gli aspetti positivi dei primi mesi di attuazione del sistema di qualificazione possono essere individuati nella maggiore consapevolezza, da parte delle stazioni appaltanti, dell'importanza di puntare sulla competenza del personale dedicato alla gestione dei contratti pubblici, nell'aver messo a fuoco il numero esatto di amministrazioni che, per esperienza pregressa e per dimensioni delle proprie strutture, sono in grado di accedere al sistema di qualificazione e, non da ultimo, nel generale riassetto organizzativo del *procurement* pub-

18 Si precisa che dei 30.000 soggetti iscritti in AUSA, solo 13.000 sono stati attivi negli anni precedenti alla qualificazione per importi superiori a 140.000 euro per servizi e forniture e 500.000 euro per lavori. A ciò si aggiunga che di questi 13.000 molti sarebbero soggetti non tenuti alla qualificazione, in quanto esclusi ai sensi dell'articolo 62, co. 17, del d.lgs. n. 36/2023.

blico, nell'ambito del quale vengono ora ulteriormente incentivati comportamenti in parte già consolidati, come la tendenza al convenzionamento e all'utilizzo degli strumenti di acquisto messi a disposizione da soggetti qualificati.

Se attraverso la qualificazione delle stazioni appaltanti è stata attuata realmente una rivoluzione, si è trattato, pur sempre, di una rivoluzione ordinata.

Lo dimostra, del resto, la sistematicità del lavoro che ha preceduto l'avvio del processo. Dopo aver condiviso, nell'anno 2022, la metodologia scelta con una vasta platea di soggetti interessati, a maggio del 2023 ANAC ha diffuso un comunicato per rendere note, con quasi due mesi di anticipo, le modalità per procedere alla qualificazione, dando alle amministrazioni la possibilità di inoltrare la relativa domanda – come sopra premesso – già nel mese di giugno, al fine di scongiurare eventuali problematiche connesse all'acquisizione dei CIG.

La domanda di qualificazione, da presentare attraverso un apposito applicativo, è di facile compilazione e restituisce in tempo reale il punteggio ottenuto. Posto che molti campi risultano precompilati, in quanto i relativi dati sono acquisiti direttamente dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), l'onere comunicativo per le amministrazioni è ridotto a un numero limitato di informazioni.

In ottica collaborativa, inoltre, ANAC ha accompagnato l'introduzione del nuovo sistema di qualificazione assicurando costantemente una risposta tempestiva ai numerosi quesiti posti e garantendo, nei primi due mesi di avvio del processo, la possibilità di acquisire CIG in via derogatoria, al fine di consentire una gradualità ed evitare punti di rottura del mercato, che avrebbero potuto determinare un blocco o comunque un rallentamento delle commesse pubbliche.

Al riguardo, si evidenzia che, proprio in considerazione delle modalità di avvio del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e del rispetto delle relative tempistiche, è stato riconosciuto all'Italia il pagamento della quarta rata dei fondi PNRR. La Commissione europea, infatti, nel valutare il processo di riforme delineato dal nostro Paese, nell'ambito del quale cruciale è risultata l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, collocata nell'asse 4 della componente M1C1, ha ritenuto di dover promuovere l'operato dell'Italia a partire proprio dalla disciplina della qualificazione delle stazioni appaltanti attuata da ANAC, oggetto di un giudizio particolarmente positivo.

Non si nasconde, naturalmente, che una riforma così attesa e rilevante non può essere priva di criticità o di aspetti migliorabili. Ci si riferisce, soprattutto, alla difficoltà per una stazione appaltante non qualificata di accedere al sistema, essendo al momento esclusa qualunque forma di valorizzazione delle procedure di gara eventualmente espletate al di sotto delle soglie di qualificazione. A tale proposito, si evidenzia infatti che, sebbene, in linea teorica, sia possibile per un'amministrazione non qualificata entrare nel novero delle stazioni appaltanti qualificate puntando sui requisiti della formazione e della struttura dedicata, l'impossibilità attuale di far valere come requisito esperienziale le gare svolte sotto le soglie di qualificazione rappresenta, tuttavia, un concreto e oggettivo ostacolo all'acquisizione di un punteggio utile per qualificarsi almeno al livello base.

Alla luce di quanto rappresentato, sarebbe dunque auspicabile che, con un eventuale correttivo al Codice, si introducesse una disposizione volta a valorizzare le gare espletate dalle amministrazioni non qualificate al di sotto degli importi minimi di qualificazione. Si assicurerebbe, in tal modo, una maggiore apertura del sistema, ulteriore rispetto a quella attualmente già garantita dalla possibilità della qualificazione con riserva, prevista da ANAC ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023, come meglio descritto nel capitolo 9.

9. LA TRASPARENZA COME PRIMO PRESIDIO ANTICORRUZIONE

In tema di trasparenza, nel 2023 le principali novità hanno riguardato, da un lato, la predisposizione, da parte di ANAC, di schemi standard per l'omogenea diffusione delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria, in vista del rafforzamento della Piattaforma Unica della Trasparenza, di cui si dirà meglio a breve, e, dall'altro, una specifica linea di attività volta ad assicurare l'accessibilità degli atti e dei dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, in conformità a quanto previsto dalla normativa di settore.

Tra gli obiettivi primari dell'Autorità, come è noto, figura da tempo quello di rafforzare i livelli di trasparenza nel settore pubblico, anche nell'ottica di ridurre gli oneri per le pubbliche amministrazioni e di mettere a punto un

sistema centralizzato di pubblicazione dei dati, onnicomprensivo e facilmente accessibile.

In questa prospettiva, l'Autorità ha continuato per tutto il 2023 a lavorare alla realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza, quale punto di accesso unificato e basato sull'interoperabilità con le altre banche dati pubbliche già esistenti. La Piattaforma, infatti, è stata concepita come unico punto di accesso e consultazione dei dati che le amministrazioni sono tenute a rendere conoscibili in ottemperanza a varie disposizioni normative[19], tra cui quelle del d.lgs. n. 33/2013, con l'obiettivo di consentire alle stesse di caricare direttamente i dati in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque, e di rendere così disponibile, in maniera semplificata, una quantità maggiore di informazioni puntuali, in un formato aperto, facilmente fruibile e confrontabile.

In considerazione proprio dell'esigenza di assicurare l'uniformità e la comparabilità dei dati da inserire nella Piattaforma, nel corso del 2023 è stato costituito un apposito gruppo di lavoro interno ad ANAC, che si è dedicato, in particolare, alla predisposizione di schemi standard per la diffusione delle informazioni oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del citato decreto, al fine di soddisfare la richiamata esigenza di uniformità e comparabilità dei dati.

L'articolo 48 del citato d.lgs. n. 33/2013, infatti, attribuisce ad ANAC il compito di definire "*criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente*", a seguito di confronto con il Garante per la protezione dei dati personali, la Conferenza unificata, l'Agenzia per l'Italia Digitale e l'Istat.

I predetti modelli, grazie all'individuazione dei dati e dei documenti da pubblicare in appositi campi, con *alert* relativi a specifici profili cui prestare attenzione e con il richiamo a indicazioni di carattere generale già fornite dall'Autorità, consentiranno alle amministrazioni e agli enti interessati un più agevole ed omogeneo popolamento della sezione "Amministrazione Trasparente" dei rispettivi siti *web* istituzionali, limitando la loro attività alla compilazione di campi pre-definiti, con la conseguente riduzione dei tempi di adempimento e dei connessi oneri economici.

Al tempo stesso, ANAC, consapevole della rilevanza strategica della Piattaforma Unica della Trasparenza come strumento di promozione dell'integrità e dell'efficienza dell'amministrazione e, insieme, come garanzia della piena attuazione dei diritti di partecipazione democratica, ha ritenuto opportuno segnalare al Governo e al Parlamento, con uno specifico atto, la necessità di un intervento di natura legislativa che ne assicuri la completa realizzazione, 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.

Attraverso la Piattaforma Unica della Trasparenza è, altresì, disposto che siano accessibili gli atti e i dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (articolo 31, comma 3, d.lgs. n. 201/2022), già oggetto di pubblicazione sul sito *web* istituzionale dell'ente affidante e in un'apposita sezione del sito *web* istituzionale di ANAC.

Anche in questo caso, si è ritenuto utile fornire un ausilio concreto agli enti soggetti agli obblighi di trasparenza mediante la predisposizione di modelli e schemi standard, alla quale ha provveduto uno specifico gruppo di lavoro composto da rappresentanti di ANAC, della Presidenza del Consiglio dei Ministri – segreteria tecnica del PNRR e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con la duplice finalità di semplificare il lavoro delle amministrazioni interessate e di uniformare i contenuti dei documenti, rendendoli maggiormente intelligibili e confrontabili.

Contestualmente, il predetto gruppo di lavoro si è occupato della definizione dei requisiti e delle funzionalità della Piattaforma informatica tramite la quale consentire la pubblicazione degli atti.

Dopo una prima fase transitoria, avviata il 10 febbraio 2023, durante la quale i documenti ricevuti dagli enti via PEC – unitamente ai diversi indicatori e schemi tipo elaborati dalle Autorità di regolazione nei rispettivi ambiti di competenza – non sono stati pubblicati in una sezione dedicata del sito *web* istituzionale di ANAC, denominata *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL"*, a decorrere dal mese di luglio 2023 è stata resa disponibile una nuova applicazione informatica, che consente agli enti di caricare direttamente in Piattaforma i documenti destinati alla pubblicazione, con un corredo di metadati necessari per caratterizzare i diversi servizi oggetto di affidamento e per agevolare la consultazione degli atti pubblicati.

19 Si segnalano, in particolare, l'articolo 31, comma 3, del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", e gli 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*".

Nell'ottica di uniformare e semplificare ulteriormente le modalità di assolvimento degli obblighi di pubblicità in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica, nonché di realizzare forme più efficienti di interoperabilità e di integrazione con le altre banche dati esistenti, l'Autorità è attualmente impegnata nell'implementazione di funzionalità aggiuntive della predetta Piattaforma, che saranno rese disponibili progressivamente nel corso del 2024.

10. LA NUOVA DISCIPLINA A TUTELA DEI *WHISTLEBLOWERS*

L'istituto del *whistleblowing*, o segnalazione di un presunto illecito, significativamente rafforzato da un importante intervento legislativo che sarà meglio descritto nel seguito, è stato interessato, nel corso del 2023, dalla pubblicazione delle nuove Linee Guida ANAC, relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, approvate con delibera n. 311 del 12 luglio 2023, con le quali sono state anche fornite agli enti pubblici e privati utili indicazioni ai fini della predisposizione dei propri canali e modelli organizzativi interni e sono state evidenziate e illustrate le principali novità normative rispetto alla previgente disciplina.

Come è noto, il *whistleblowing* è un'importante misura di prevenzione della corruzione introdotta dalla legge n. 190/2012[20], che ha inserito l'articolo 54-*bis* nel d.lgs. n. 165/2001[21], imponendo alle amministrazioni di individuare una procedura finalizzata a tutelare il dipendente pubblico che decida di segnalare presunti illeciti commessi all'interno dell'ente in cui opera.

La tutela del *whistleblower* ha poi trovato una più compiuta regolamentazione nella legge n. 179/2017[22], che ha previsto più articolate e rafforzate garanzie per il settore pubblico (riscrivendo l'articolo 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001) e ha introdotto una, seppur limitata, protezione del segnalante anche nel settore privato (articolo 6, comma 2-*bis*, e ss. del d.lgs. n. 231/2001[23]).

Il 26 novembre 2019 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la direttiva (UE) 2019/1937 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2019, entrata in vigore il 16 dicembre 2019, avente ad oggetto la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione. Come emerge dall'articolo 1 e dai numerosi "considerando" della direttiva, lo scopo perseguito dalle istituzioni europee è quello di assicurare una disciplina uniforme della protezione dei *whistleblowers* all'interno dell'Unione mediante l'introduzione di norme minime di tutela.

La direttiva, inoltre, evidenzia l'efficacia della predetta disciplina anche in termini di contrasto alla corruzione e di prevenzione delle condotte di cattiva amministrazione. Infatti, partendo dalla constatazione che le informazioni fornite dai *whistleblowers* sono spesso essenziali per garantire l'emersione di illeciti che sarebbero altrimenti destinati a rimanere ignoti, vi si afferma che la tutela apprestata nella normativa mira a rafforzare i principi di trasparenza e responsabilità (considerando n. 2) e, nel contempo, a realizzare una funzione di prevenzione dei reati.

La direttiva ha previsto una tutela per il *whistleblower* senza differenziazione tra settore pubblico e settore privato, allo scopo di favorire l'emersione non solo degli illeciti commessi all'interno dei c.d. soggetti del settore pubblico, ma anche delle diverse forme di irregolarità che possono manifestarsi nelle imprese e aziende private operanti in svariati settori del mercato. Sebbene il perimetro di operatività della direttiva sia circoscritto – in virtù del principio di sussidiarietà – alle segnalazioni di violazioni di norme europee relative a determinati ambiti, viene, tuttavia, mantenuta ferma la possibilità per gli Stati membri di estendere la disciplina nazionale ad ulteriori settori o atti non contemplati dalla direttiva medesima, nonché di prevedere eventuali disposizioni più favorevoli ai diritti delle persone dei segnalanti.

La direttiva (UE) 2019/1937 è stata recepita nel nostro ordinamento con il decreto legislativo 10 marzo 2023,

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

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

22 Legge 30 novembre 2017, n. 179, "*Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato*".

23 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*".

n. 24[24], pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 63 del 15 marzo 2023, che ha previsto, in un unico testo normativo, il regime di protezione dei soggetti che segnalano violazioni di disposizioni normative nazionali e dell'Unione europea, idonee a ledere l'interesse pubblico o l'integrità dell'ente pubblico o privato, delle quali siano venuti a conoscenza nel contesto lavorativo ove operano. Le nuove diposizioni sono entrate in vigore il 15 luglio 2023, salvo il termine più ampio del 17 dicembre 2023 per i soggetti del settore privato che hanno impiegato fino a 249 lavoratori nell'ultimo anno.

Con tale intervento, il legislatore ha inteso rafforzare ulteriormente le regole già esistenti, tutelando, da un lato, l'interesse dell'ordinamento alla prevenzione e al contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione nel settore pubblico e privato e, dall'altro, la manifestazione della libertà di espressione e di informazione e, conseguentemente, la necessità di una protezione effettiva sia in termini di tutela della riservatezza che di protezione da eventuali ritorsioni.

La protezione è stata, peraltro, ulteriormente rafforzata ed estesa anche a soggetti diversi da chi segnala, come il facilitatore (persona fisica che assiste il segnalante nel processo di segnalazione e che opera all'interno del medesimo contesto lavorativo) e le persone menzionate nella segnalazione, a conferma dell'intenzione del legislatore europeo e italiano di creare le condizioni affinché l'istituto in questione possa imporsi come un importante ed efficace presidio per la legalità e il buon andamento delle amministrazioni e degli enti.

Tra le principali novità contenute nella nuova disciplina, si evidenziano, in particolare, la specificazione dell'ambito soggettivo, l'ampliamento della nozione del segnalante, l'espansione dell'ambito oggettivo, vale a dire del novero delle condotte che sono considerate violazioni rilevanti ai fini della protezione, nonché la distinzione tra ciò che è oggetto di protezione e ciò che non lo è.

Un importante elemento di novità è anche rappresentato dalla disciplina dei tre diversi canali di segnalazione e delle rispettive condizioni di accesso: il canale interno all'ente, costituito da una persona o da un ufficio dedicato oppure da un soggetto esterno investito di competenze specifiche; il canale esterno, gestito da ANAC; il canale della divulgazione pubblica.

Costituiscono, inoltre, rilevanti progressi rispetto alla previgente normativa l'indicazione delle diverse modalità di presentazione delle segnalazioni, in forma scritta o orale, la disciplina dettagliata degli obblighi di riservatezza e degli adempimenti connessi al trattamento dei dati personali ricevuti, gestiti e comunicati da terzi o a terzi, nonché i chiarimenti forniti in merito alle condotte da intendersi ricomprese nella nozione di "ritorsione" e l'ampliamento della relativa casistica.

Vanno nella direzione di una maggiore chiarezza del dettato normativo anche la puntuale definizione della disciplina della protezione delle persone segnalanti o che comunicano misure ritorsive, offerta sia da ANAC sia dall'Autorità giudiziaria, e le più dettagliate indicazioni sulla responsabilità del segnalante e sulle scriminanti.

Completano il quadro delle novità apportate dalla recente normativa in materia di *whistleblowing* l'introduzione di apposite misure di sostegno per le persone segnalanti e il coinvolgimento, a tal fine, di enti del Terzo settore che siano dotati di competenze adeguate e che prestino la loro attività a titolo gratuito, nonché la revisione della disciplina delle sanzioni applicabili da ANAC e la possibilità di previsione, da parte dei soggetti privati, di specifiche sanzioni nell'ambito del sistema disciplinare adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

In tale contesto si situano le citate Linee Guida ANAC, divise in quattro parti, delle quali la prima dà conto dei principali cambiamenti intervenuti con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, la seconda e la terza sono dedicate al canale esterno e al ruolo di ANAC nella gestione delle segnalazioni, mentre la quarta tratta il regime transitorio.

Consapevole dell'importanza della materia e delle possibili criticità connesse alla nuova disciplina, come sarà meglio descritto nel capitolo 5, l'Autorità ha anche ritenuto di avviare un monitoraggio sull'applicazione delle norme di riferimento, dai cui esiti si potranno ricavare utili elementi anche nell'ottica di fornire successivi indirizzi di carattere generale.

24 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, "*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*".

Parte prima
Il contesto interno ed internazionale

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

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

L'Autorità, consapevole del proprio ruolo di riferimento nei settori dei contratti pubblici e della prevenzione della corruzione, anche nell'anno 2023 ha proseguito le attività di dialogo e collaborazione con gli organi istituzionali, mettendo a disposizione l'esperienza maturata e le competenze specifiche possedute per indirizzare l'attività legislativa.

Oltre alla collaborazione con gli organi istituzionali coinvolti nell'attuazione delle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023[25] in materia di contratti pubblici – già descritta negli elementi di sintesi –, molteplici sono stati gli interventi indirizzati al legislatore, nelle differenti materie che nel corso dell'anno sono state esaminate dalle commissioni parlamentari. Le osservazioni formulate in sede di audizione, oltre a fornire indicazioni specifiche in ordine alle proposte normative di volta in volta analizzate, sono state l'occasione per ribadire l'importanza degli strumenti di prevenzione della corruzione e rinnovare l'impegno di ANAC alla piena collaborazione per l'individuazione dei migliori correttivi alle disarmonie del sistema.

In tal senso, significativi sono stati gli interventi in materia di riforma del reato di abuso d'ufficio e sulla disciplina del conflitto di interesse, ove si è chiesto al legislatore nazionale di valutare, oltre che l'impatto delle riforme sull'ordinamento interno, anche la conformità delle proposte di modifica rispetto agli indirizzi comunitari.

Vi è stato poi il richiamo alla necessità di assicurare il miglior utilizzo delle risorse pubbliche investite nei grandi interventi infrastrutturali che il Paese si accinge a realizzare: il ponte per il collegamento stabile tra Calabria e Sicilia e le varie opere connesse agli eventi relativi al prossimo G7 presieduto dall'Italia, ma anche, non ultime, le attività di ricostruzione post eventi emergenziali per le quali il legislatore ha inteso realizzare una disciplina generale uniforme.

Anche nello scorso anno non sono mancati i suggerimenti pro-concorrenziali al mercato, sia nello specifico intervento di ANAC sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, che in occasione delle osservazioni formulate in relazione alle criticità del trasporto pubblico locale, nella convinzione, condivisa dallo stesso legislatore, dello stretto legame tra concorrenza e prevenzione della corruzione.

L'Autorità è stata, inoltre, chiamata a partecipare al processo legislativo comunitario, allorché le è stato chiesto di formulare osservazioni in merito alla proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione e alla proposta di regolamento relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

Occorre, infine, rappresentare come ANAC non abbia mancato di offrire un contributo anche agli organi legislativi regionali e locali per la loro attività legislativa in materia di prevenzione della corruzione e lotta alle infiltrazioni criminali, oltre che mediante la stipula di Protocolli d'intesa e specifiche iniziative per la diffusione della cultura della legalità.

25 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".*

1.2. LE AUDIZIONI PRESSO LE COMMISSIONI PARLAMENTARI

1.2.1. La riforma dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite (DDL "Nordio" A.S. 808)

Nel corso dell'anno 2023 l'Autorità è intervenuta in più occasioni sulle proposte di modifica della disciplina dei reati di abuso d'ufficio e di traffico di influenze illecite, poi confluite nel 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)[26].

Considerato l'interesse della materia per le attività istituzionali di ANAC, con un primo documento di osservazioni trasmesso alla Camera dei deputati nel giugno 2023, sono state offerte le prime riflessioni su alcune proposte di modifica normativa all'esame della II Commissione Giustizia volte all'abrogazione, alla depenalizzazione o, comunque, al restringimento dell'ambito di applicazione del reato di abuso d'ufficio, oltre che alla modifica del reato di traffico di influenze illecite.

Nel settembre 2023, il Presidente dell'Autorità è intervenuto nuovamente sulla questione per iniziativa della II Commissione Giustizia del Senato, dinanzi alla quale era in discussione il suddetto disegno di legge di iniziativa governativa.

Le proposte di riforma conseguono alle difficoltà applicative dell'articolo 323 del codice penale[27] e risponderebbero all'esigenza di limitare l'effetto paralizzante della c.d. paura della firma o burocrazia difensiva.

Tali criticità sono state all'origine di molteplici interventi legislativi che sono seguiti alla prima formulazione della disposizione e che hanno portato ad una descrizione molto più precisa degli elementi costitutivi della fattispecie. Nonostante ciò, non è mai stata messa in discussione la natura sussidiaria dell'abuso d'ufficio e la funzione di "chiusura" del sistema che essa svolge, in forza della quale restano punibili fatti che non sarebbe possibile perseguire con altre fattispecie di reato.

L'attuale formulazione del reato di abuso d'ufficio – che vede due modalità di realizzazione della condotta incriminata, una incentrata su una specifica violazione di legge e l'altra sulla violazione di un obbligo di astensione – è frutto dell'ultimo intervento riformatore di cui al decreto-legge n. 76/2020[28].

In entrambi gli interventi, ANAC ha formulato considerazioni volte essenzialmente al mantenimento nel sistema del reato in questione – seppur con un'attenta riformulazione del precetto normativo – sia in considerazione degli indirizzi forniti in ambito internazionale che per ragioni di stabilità dell'ordinamento interno.

Analisi dei dati e dei fattori che ostacolano l'efficienza amministrativa

Più in particolare, l'Autorità ha tentato di offrire una diversa lettura dei dati relativi alla scarsa applicazione della disposizione penale, posta alla base della tesi della sostanziale inefficacia della fattispecie criminosa e della sua capacità di produrre l'effetto paralizzante dell'azione amministrativa.

I dati statistici sono il frutto dell'ultima riforma del reato di abuso d'ufficio, che ne ha meglio definito l'ambito di applicazione, e il *trend* è destinato a proseguire come conseguenza della riforma del codice di procedura penale, c.d. "riforma Cartabia"[29].

Peraltro, ad avviso dell'Autorità, l'origine della c.d. paura della firma deve piuttosto rinvenirsi in una serie di concause, quali la mancanza di tipicità e determinatezza di alcune delle disposizioni che dovrebbero definire i confini entro i quali può essere esercitata la discrezionalità amministrativa e la carenza di mezzi e capacità che caratterizza gli enti pubblici.

Con particolare riferimento all'ambito dei contratti pubblici, a questa carenza di mezzi e capacità si potrebbe far fronte più efficacemente con altri strumenti, qua-

26 Atto Senato n. 808, *"Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare"*. Al momento della redazione del presente contributo il disegno di legge risulta approvato dal Senato e all'esame, in prima lettura, della II Commissione della Camera dei deputati (A.C. 1718).

27 Si riporta, di seguito, il testo del vigente 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".

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

29 Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150, recante "*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*".

li investimenti su formazione e professionalizzazione delle figure operanti nel *procurement* pubblico, nonché la creazione o il potenziamento di centrali di committenza altamente specializzate nei singoli settori.

Lo stesso sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti risponde all'esigenza di arginare l'eccessiva frammentazione e i *deficit* organizzativi e di professionalità che paralizzano o rallentano l'apparato amministrativo.

Disallineamento rispetto all'ordinamento internazionale e incertezze applicative nell'ordinamento interno

Le proposte di riforma in esame sono state valutate anche da un punto di vista sistematico.

Dal punto di vista dell'ordinamento giuridico sovranazionale, l'eventuale abrogazione del reato di abuso di ufficio rischia di allontanare l'ordinamento italiano dalle previsioni delle Carte internazionali.

Si veda, in particolare, la Convenzione di Mérida[30] che, pur non vincolando gli Stati firmatari all'adozione di una specifica fattispecie penale di abuso d'ufficio, ne raccomanda un'attenta disciplina repressiva.

Un vuoto normativo si registrerebbe, invece, in relazione alla fattispecie di peculato per distrazione internazionale e alle condotte di abuso d'ufficio poste in essere da membri o funzionari di istituzioni europee e internazionali, dal momento che l'attuale formulazione dell'articolo 322-*bis* del codice penale – adottata in attuazione della direttiva 2017/1371 *"Protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea"* – rinvia espressamente alla condotta di cui al successivo articolo 323 per assicurare la punibilità dei soggetti operanti sul piano comunitario e internazionale.

L'abolizione del reato andrebbe, inoltre, a determinare nell'ordinamento interno vuoti di tutela, in ragione della mancata copertura di gravi condotte da parte di altre disposizioni penali, oltre che incertezze applicative per ulteriori fattispecie.

Rientrano nel primo caso il peculato per distrazione e la violazione dell'obbligo di astensione in caso di conflitto di interessi, nonché il favoritismo nei concorsi pubblici, ipotesi solitamente ricondotte all'abuso d'ufficio; ma anche, in materia di appalti, alcune ipotesi di illegittimo affidamento diretto, posto in essere in assenza delle condizioni che consentono di evitare una procedura di gara, come la mancata indizione della procedura di gara stessa.

Si produrrebbero, inoltre, incertezze applicative con riferimento a tutte quelle condotte "prevaricatrici" di abuso, poste in essere senza dazione o promessa di vantaggi economici o di altre utilità, senza che si attui una condotta corruttiva (ad esempio, il mancato rinnovo di incarichi o il demansionamento di dipendenti pubblici per scopi ritorsivi); oppure nei casi di distrazione di denaro pubblico a favore di terzi, con o senza utilità economica, e di condotte abusive con vantaggio dello stesso pubblico ufficiale, ad esempio in ambito sanitario (pubblici ufficiali in servizio presso aziende sanitarie o ospedaliere che agiscano per favorire cliniche private o case farmaceutiche, o che violino le regole relative alle prestazioni *intra moenia*).

L'Autorità ha quindi concluso che, data la natura di "reato di chiusura" dell'abuso di ufficio, sarebbe più opportuna la riscrittura della disposizione piuttosto che una sua abrogazione, evidenziando che il *vulnus* normativo avrebbe conseguenze soprattutto in settori particolarmente sensibili come appalti pubblici, edilizia, sanità e procedure concorsuali pubbliche, con gravi conseguenze anche sul fronte della spesa pubblica e della tutela dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa.

Traffico di influenze illecite

I disegni di legge esaminati contengono anche la proposta di modifica del reato di traffico di influenze illecite, fattispecie particolarmente rilevante nel sistema di prevenzione della corruzione perché permette di perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi.

La proposta normativa in esame reca un'ampia riformulazione della fattispecie di reato – introdotto con la legge n. 190/2012[31], in esecuzione di impegni internazionali[32], e già oggetto di modifiche con la legge n. 3/2019[33] –, anche allo scopo di realizzare una significativa riduzione dell'ambito applicativo del reato stesso.

30 Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea generale il 31 ottobre 2003, aperta alla firma a Mérida dal 9 all'11 dicembre dello stesso anno, entrata in vigore a livello internazionale il 14 dicembre 2005 e ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n. 116.

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

32 Si fa riferimento, in particolare, all'articolo 12 della 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.

33 Legge 9 gennaio 2019, n. 3, *"Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici".*

L'Autorità ha evidenziato che un'eccessiva restrizione dell'applicabilità della fattispecie rischierebbe di non risultare conforme alle previsioni europee e finirebbe per produrre disarmonie nel sistema, suggerendo, quale miglior via per conseguire la tipizzazione della fattispecie, l'introduzione di una disciplina dell'esercizio della mediazione lecita (c.d. *lobbying*), in modo da circoscrivere *a contrario* le condotte di intermediazione da considerarsi, invece, illecite.

1.2.2. La realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina (DDL A.C. 1067)

Nell'aprile 2023 l'Autorità è intervenuta nell'ambito della discussione sulla proposta di conversione del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante *"Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria"*[34], dinanzi alle Commissioni riunite VIII Ambiente, territorio e lavori pubblici e IX Trasporti, poste e telecomunicazioni della Camera dei deputati.

Come è noto, con il suddetto provvedimento è stato riavviato l'*iter* realizzativo del c.d. ponte sullo Stretto, attraverso la prosecuzione del rapporto concessorio con Stretto di Messina S.p.A., la società aggiudicataria della gara del 2004.

L'Autorità ha richiamato l'attenzione del legislatore sui vincoli europei che potrebbero richiedere lo svolgimento di una nuova procedura di affidamento, sui vincoli finanziari conseguenti alla scelta di mantenere l'originario rapporto concessorio e sulla necessità di prevedere delle cautele volte ad evitare un eccessivo rafforzamento della posizione della parte privata contraente generale.

Si è innanzitutto rilevata la necessità di ricondurre il contratto alle regole del d.lgs. n. 36/2023, dal momento che la procedura di gara di cui si è inteso riprendere l'esecuzione è stata aggiudicata sulla base di una disciplina ormai abrogata[35].

Sono state poi svolte una serie di considerazioni più puntuali rispetto alle disposizioni contenute nel disegno di legge che di seguito si riportano brevemente.

Quanto ai rapporti con la società concessionaria, l'Autorità ha rilevato la necessità di chiarire meglio l'estensione dei poteri di controllo e vigilanza esercitabili dal Commissario straordinario nei confronti di Stretto di Messina S.p.A. e dei relativi poteri sostitutivi dell'ente titolare dell'investimento; così come di richiamare esplicitamente la società stessa, in quanto società *in house*, al rispetto degli adempimenti di cui alla legge n. 190/2012 in tema di prevenzione della corruzione.

Un altro aspetto di primaria rilevanza è quello relativo alla necessità di un'attenta verifica della sostenibilità economica della realizzazione dell'opera, dal momento che i costi dell'opera potrebbero subire notevoli aumenti, anche in considerazione di ulteriori richieste e prescrizioni che potrebbero essere formulate dal contraente generale, del quale sarebbe altresì opportuno ribadire la responsabilità in ordine al rispetto delle tempistiche di esecuzione dei lavori.

Il rapporto con il contraente generale appare sbilanciato anche in considerazione del fatto che il riconoscimento implicito della validità al 2023 del progetto del 2011 – rispetto al quale è altresì pendente un contenzioso – finisce per attribuire allo stesso un notevolissimo potere contrattuale nell'ambito della definizione del contenzioso pregresso e nella determinazione di eventuali varianti e del relativo costo.

L'approvazione della relazione di integrazione del progetto definitivo idonea a dare validità al progetto sarebbe quindi meglio affidata alla società concessionaria *in house* o al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, piuttosto che al professionista privato.

Occorre, infatti, considerare che un progetto così datato potrebbe avere necessità di importanti modifiche anche sotto il profilo sostanziale, con un significativo incremento del valore economico di realizzazione dell'opera, soprattutto in considerazione dei cambiamenti indotti dall'evoluzione tecnica e, non ultimo, dell'aumento del costo dei materiali nell'esecuzione degli appalti pubblici di lavori.

L'Autorità ha poi richiamato l'attenzione su profili di carattere generale in materia di contratti pubblici, quali la necessità di prevedere espresse garanzie rispetto all'applicazione dell'istituto del subappalto e di introdurre tutele incisive, nonché di valorizzare le responsabilità del contraente generale, in quanto soggetto connotato da un ampio margine di libertà nella realizzazione dell'opera al quale deve fare da contrappeso una definizione rigorosa e puntuale delle obbligazioni,

34 Convertito in legge 26 maggio 2023, n. 58, *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 marzo 2023, n. 35, recante disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria"*, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 125 del 30 maggio 2023.

35 Decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190 recante *"Attuazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443, per la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale"*, abrogata dal decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE"*.

degli impegni e dei rischi di cui deve farsi carico, anche con riferimento ai termini di ultimazione dell'opera e alle relative penali.

Infine, con specifico riferimento alle varianti in corso d'opera, è di fondamentale importanza la verifica del rispetto delle condizioni e dei vincoli previsti dalla disciplina eurounitaria, anche al fine di evitare potenziali procedure di infrazione comunitaria.

1.2.3. La disciplina del conflitto di interessi e il divieto, per i titolari di cariche pubbliche, di percezione di erogazioni da Stati esteri (DDL A.C. 304)

Nella prima parte dell'anno 2023 l'Autorità si è espressa dinanzi alla I Commissione, Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e Interni della Camera dei deputati, sul disegno di legge A.C. 304, in materia di conflitto di interessi e di divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche[36].

L'Autorità ha fin da subito espresso particolare apprezzamento per la *ratio* perseguita con la suddetta proposta di legge, identificabile nel predisporre una disciplina organica della materia, applicabile a tutti i titolari di cariche di governo, dal livello statale a quello locale, superando gli interventi legislativi parziali adottati fino a questo momento (legge n. 215/2004[37] e decreto legislativo n. 39/2013[38]).

Il disegno di legge in esame contempla, altresì, l'esercizio di due deleghe legislative finalizzate, da un lato ad armonizzare le disposizioni del d.lgs. n. 267/2000 (di seguito TUEL)[39] e a definire funzioni e compiti di accertamento, vigilanza, controllo e sanzione di ANAC nei confronti degli organi di governo locali e dei componenti delle autorità indipendenti; dall'altro a riordinare, coordinare e adattare alla nuova disciplina le vigenti disposizioni in materia di incompatibilità del presidente e dei componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione.

Con particolare riferimento al contenuto delle suddette deleghe, l'Autorità ha suggerito di valutare l'opportunità di un riordino complessivo della normativa di settore, eventualmente tenendo conto degli schemi di delega legislativa in passato elaborati da un apposito gruppo di studio costituito presso il Dipartimento della Funzione pubblica, al quale avevano preso parte tutte le istituzioni interessate[40], oltre che di ricomprendervi anche la disciplina delle nuove funzioni che ANAC dovrebbe esercitare nell'ambito dei nuovi poteri di vigilanza sul rispetto del divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche.

Il conflitto di interessi, le incompatibilità e i divieti post employment

In via generale, è stata apprezzata l'estensione della platea dei destinatari della disciplina e l'equiparazione degli organi di vertice delle autorità indipendenti con gli organi di governo; e si è suggerito di considerare un ulteriore allargamento anche ad alcune figure di commissari di nomina governativa (ad esempio i commissari nominati ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 55/2019[41]).

Si è, tuttavia, rilevata l'assenza di un raccordo con la vigente normativa di settore, in particolare con il citato d.lgs. n. 39/2013, nonché, in relazione alla nozione di conflitto di interesse, con le definizioni presenti nella normativa vigente (in particolare, articolo 6-*bis* della legge n. 241/1990[42] e articoli 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013[43]) e con gli obblighi di astensione degli amministratori locali disciplinati dall'articolo 78 del TUEL.

36 Atto Camera n. 304, *"Disposizioni in materia di conflitti di interessi e delega al Governo per l'adeguamento della disciplina relativa ai titolari delle cariche di governo locali e ai componenti delle autorità indipendenti di garanzia, vigilanza e regolazione, nonché disposizioni concernenti il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche".* Al momento della redazione del presente contributo il disegno di legge risulta ancora all'esame, in prima lettura, della I Commissione della Camera dei deputati.

37 Legge 20 luglio 2004, n. 215, recante "*Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi*".

38 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.*

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

40 Ci si riferisce allo *"Schema di testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione"*, elaborato nell'ambito dei lavori della Commissione per la ricognizione e la revisione del sistema normativo della trasparenza e della prevenzione della corruzione, nominata dal Ministro per la pubblica amministrazione con decreto del 28 novembre 2019, coordinata dal prof. Bernardo Giorgio Mattarella, con il compito di occuparsi delle attività prodromiche alla stesura di un testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione.

41 Legge 14 giugno 2019, n. 55, *"Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.»".*

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

43 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".*

Inoltre, nell'ottica di assicurare il giusto equilibrio tra l'esigenza di garantire l'imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche e la libertà di accesso alle cariche, si è chiesto di definire meglio la natura e la qualità dell'interesse privato idoneo a determinare l'insorgenza del conflitto, anche al fine di non far ricadere l'onere di una più puntuale definizione sui soggetti incaricati della relativa applicazione e delle connesse funzioni di vigilanza.

La disposizione che elenca dettagliatamente le situazioni incompatibili con le cariche di governo statali, regionali e locali, risulta più ampia e completa rispetto alla disciplina vigente, ma anche in questo caso l'Autorità ha rilevato l'opportunità di un coordinamento con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, che prevedono ipotesi di incompatibilità riguardanti cariche di natura politica, nonché con le disposizioni di cui all'articolo 63 del TUEL relative alle incompatibilità degli amministratori locali.

Nel progetto di legge in esame è contemplata anche una incompatibilità *post employment* per la durata di tre anni dal termine della carica di governo, salvo che si tratti di attività, cariche o funzioni svolte nel settore esclusivamente privato in ambiti non connessi con la carica rivestita.

Oltre al necessario raccordo con il divieto di *pantouflage*, previsto dall'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001[44] e con le normative speciali relative alle autorità amministrative indipendenti, l'Autorità ha richiamato le proprie segnalazioni in materia al fine di ribadire l'opportunità di un intervento generale sull'istituto in questione.

Di sicura rilevanza è la disposizione che prevede l'incompatibilità con lo svolgimento di attività patrimoniali, che si realizza solo al superamento di una determinata soglia percentuale (2%) di partecipazione azionaria al capitale sociale di imprese operanti in determinati regimi o settori[45].

Pur apprezzando l'intento del legislatore, l'Autorità ha suggerito l'introduzione di soglie di rilevanza diversificate, in relazione alle dimensioni della società, all'eventuale quotazione in borsa, alle forme di controllo che vi si realizzano; oltre alla previsione di misure alternative e meno penalizzanti, nei casi in cui il settore di operatività sia estraneo rispetto alle funzioni esercitate oppure in considerazione di un significativo grado di apertura del mercato.

Analoghe misure di diversificazione delle singole ipotesi a seconda della differente incidenza del conflitto potenziale – eventualmente controbilanciate dal rafforzamento degli obblighi dichiarativi – sono state suggerite anche con riferimento all'ulteriore incompatibilità prevista per il caso di aggiudicazione di contratti pubblici in ambiti rientranti nel settore di competenza della carica rivestita o in ambiti connessi[46].

Il rafforzamento dell'obbligo di dichiarare partecipazioni azionarie e aggiudicazione di contratti pubblici, idonei a generare anche solo potenzialmente un conflitto, potrebbe essere realizzato con la previsione di sanzioni più forti, fino alla decadenza dal mandato, da applicarsi in caso di mancata o falsa dichiarazione; ma anche con l'imposizione di un obbligo per tutti gli enti pubblici interessati (ad esempio, Agenzia delle Entrate, Agenzia del Demanio etc.) di rendere disponibili i dati e la documentazione detenuti, al fine di agevolare le relative verifiche.

Una particolare attenzione è stata inoltre suggerita con riferimento alla previsione dell'obbligo di dichiarazione del titolare effettivo dell'impresa su cui vertano eventuali interessi privati.

Quanto agli obblighi di astensione per il caso di rischio di conflitto di interessi, l'Autorità ha raccomandato una più puntuale formulazione della fattispecie con riferimento alla natura degli atti dai quali astenersi e al tipo di attività cui l'obbligo di astensione si estende.

Funzioni di AGCM e di ANAC

L'Autorità ha espresso perplessità in ordine alla scelta di attribuire i poteri di vigilanza e sanzionatori a due distinti soggetti – Autorità Garante della concorrenza e del mercato (di seguito AGCM) e ANAC – a seconda che

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

45 In particolare, l'articolo 5, comma 1, del disegno di legge stabilisce l'incompatibilità delle cariche di governo statali, regionali e locali con la proprietà, il possesso o la disponibilità – da parte del titolare della carica o del coniuge o dei parenti o affini entro il secondo grado o di persone stabilmente conviventi, salvo che a scopo di lavoro domestico, anche per interposta persona o attraverso società fiduciarie – di partecipazioni superiori al 2% del capitale sociale di un'impresa che svolga la propria attività in regime di autorizzazione o concessione rilasciata dallo Stato, dalle regioni o dagli enti locali, di un'impresa che sia titolare di diritti esclusivi o operi in regime di monopolio, di un'impresa che operi nei settori della radiotelevisione e dell'editoria o della diffusione tramite *internet*, nonché di altre imprese di interesse nazionale.

46 Il successivo comma 4, stabilisce altresì che *"Il titolare di cariche di governo, il coniuge, i parenti o affini entro il secondo grado, nonché le persone con lui stabilmente conviventi non a scopo di lavoro domestico, non possono rendersi aggiudicatari di procedure ad evidenza pubblica per la conclusione di contratti pubblici di rilevanza europea di lavori, servizi o forniture in ambiti rientranti nel settore di competenza della carica rivestita o in ambiti connessi".*

si tratti di titolari di cariche di governo statali e regionali oppure di cariche di governo locali e dei presidenti e componenti delle autorità indipendenti.

È facile, infatti, ipotizzare che ciò potrebbe determinare rilevanti criticità in fase applicativa, come difformità in sede di interpretazione delle norme, sovrapposizioni, eccessi di burocrazia e prassi differenziate.

Una lettura sistematica delle competenze in materia di conflitto di interessi e di conferimento degli incarichi pubblici già attribuite ad ANAC, confermata anche dalle carte internazionali, consente di individuare nella stessa ANAC l'autorità dotata delle competenze tecniche in materia e, in quanto tale, sarebbe ragionevole attribuirle la totalità delle funzioni e dei compiti di vigilanza e sanzione nel settore.

Ciò tenendo anche conto della prevista abrogazione della legge n. 215/2004 che, in epoca anteriore alla costituzione di ANAC, ha individuato in AGCM l'autorità titolare di competenze e poteri specifici in materia di conflitti di interessi.

Disciplina del mandato fiduciario e sanzioni alle imprese

La proposta di legge in esame prevede che, nei casi di incompatibilità derivanti da attività patrimoniali, le partecipazioni azionarie che generano il conflitto siano conferite ad una società fiduciaria mediante mandato avente ad oggetto l'intestazione fiduciaria e l'amministrazione delle attività, con obbligo di alienazione o trasformazione dei beni.

A riguardo l'Autorità ha rilevato la necessità di una più puntuale valutazione di tale obbligo di alienazione o trasformazione dei beni, considerato che una previsione così generalizzata imposta nei confronti di tutti coloro che intendano ricoprire cariche di governo – oltre che di parenti e affini –, indipendente dalla consistenza del patrimonio e dalla correlazione rispetto alle funzioni pubbliche da esercitare, potrebbe costituire una limitazione eccessiva.

Sarebbe, quindi, più opportuno differenziare le diverse fattispecie, anche in considerazione del grado di parentela con il soggetto titolare dell'incarico di governo, e distinguere di conseguenza il tipo di mandato fiduciario da attribuire; inoltre, si potrebbe valutare l'introduzione di soglie minime di valore del patrimonio, oltre le quali prevedere l'obbligo.

L'Autorità ha apprezzato il carattere innovativo della previsione di sanzioni nei confronti delle imprese che traggano vantaggio, anche di carattere non patrimoniale, da situazioni di conflitto di interessi, compresa quella specifica della decadenza dall'atto di concessione o da qualsiasi altro atto autorizzatorio per le imprese che svolgano la propria attività in regime di autorizzazione o di concessione dello Stato; evidenziando tuttavia possibili difficoltà nell'applicazione della relativa disposizione in assenza di regolamenti attuativi.

Il divieto di percezione di erogazioni provenienti da Stati esteri da parte dei titolari di cariche pubbliche

La proposta di legge esaminata si occupa anche del divieto, per i soggetti titolari di incarichi di governo e in assemblee legislative centrali e regionali[47], di accettare, durante il proprio mandato e nell'anno successivo alla cessazione dello stesso, contributi, prestazioni o altre utilità di valore complessivo superiore a 5.000 euro in ragione d'anno erogate, anche indirettamente, da Governi o da enti pubblici di Stati esteri o da persone giuridiche aventi sede in uno Stato estero non assoggettate a obblighi fiscali in Italia.

L'Autorità ha accolto con favore l'introduzione di una disciplina che per il nostro ordinamento risulta nuova, seppur da tempo all'attenzione delle istituzioni europee. Essa rappresenta, infatti, il riconoscimento dell'interesse e della possibilità che gli Stati esteri influenzino il processo legislativo e l'attività amministrativa di altri Stati.

Risulta, quindi, opportuna l'introduzione di garanzie a tutela dell'integrità del processo decisionale pubblico; garanzie che devono, tuttavia, essere bilanciate dalla libertà dell'esercizio del mandato parlamentare, che, nella trasparente attuazione delle proprie prerogative, può portare ad assumere posizioni a vantaggio di altri Stati. Inoltre, dal momento che gli Stati possono agire come soggetti portatori di interessi in senso lato, è corretto prevedere dei limiti anche a livello internazionale, secondo la stessa logica seguita a livello nazionale.

L'Autorità ha quindi svolto alcune raccomandazioni atte a meglio definire l'ambito di applicazione della disposizione, sostituendo la soglia unitaria generalizzata di rilevanza dell'erogazione con limiti più flessibili, legati al tipo di carica ricoperta e di attività svolta, secondo criteri di proporzionalità e adeguatezza; nonché estendendo l'ambito di applicazione del divieto – previsto

47 Le cariche rilevanti ai fini dell'articolo 15 del progetto di legge in esame sono: Presidente e Vicepresidenti del Consiglio dei Ministri, Ministri, Viceministri, Sottosegretari di Stato, Commissari straordinari del Governo, membri del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, presidenti delle regioni e componenti delle giunte regionali.

fino al livello regionale – anche ai sindaci metropolitani e ai componenti delle giunte metropolitane, in considerazione dell'analogo rilievo istituzionale che gli stessi assumono.

Infine, sono state suggerite possibili modifiche volte al miglior esercizio dei poteri di vigilanza attribuiti all'Autorità, anche attraverso l'attribuzione espressa del potere regolatorio in materia, e a una migliore definizione delle conseguenze sanzionatorie nel caso di violazione del divieto nel corso della carica.

1.2.4. Il rinnovo del contratto di servizio tra Ministero delle imprese e del made in Italy e RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A.

Nel luglio 2023 la Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi ha richiesto il contributo dell'Autorità nell'ambito degli approfondimenti relativi alla definizione dello schema di contratto di servizio tra il Ministero delle imprese e del made in Italy e la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. (di seguito RAI S.p.A.), per il periodo 2023-2028.

Il servizio pubblico radiotelevisivo svolto da RAI S.p.A. assume particolare rilevanza per il Paese, laddove consente di assicurare la diffusione di informazioni e contenuti ritenuti di interesse collettivo, sia dal punto di vista dello sviluppo culturale e sociale dei cittadini, che dell'accesso libero ed imparziale a notizie ritenute di pubblica utilità.

Tuttavia, il tema interessa le competenze di ANAC solo limitatamente all'applicazione ai servizi radiotelevisivi della disciplina in materia di contratti pubblici e, più in generale, ai principi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

La disciplina applicabile ai contratti pubblici affidati da RAI S.p.A.

Dapprima è stato esaminato il tema dell'estensione a RAI S.p.A. dell'obbligo di osservare la disciplina dell'evidenza pubblica per gli affidamenti legati allo svolgimento della sua attività.

In via generale, vista la natura di organismo di diritto pubblico riconosciuta pacificamente a RAI S.p.A.[48], i contratti dalla stessa affidati devono essere assoggettati alla disciplina dell'evidenza pubblica, sulla base dei vincoli di derivazione eurounitaria e in attuazione dell'articolo 1, comma 1, lettera e), dell'Allegato I.1 del d.lgs. n. 36/2023.

Occorre, tuttavia, considerare che alcuni dei contratti solitamente affidati da RAI S.p.A.[49] sono esclusi dall'applicazione della suddetta disciplina; con riferimento a questi deve essere unicamente assicurato il *"rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità"*[50].

Ne deriva un quadro giuridico nell'ambito del quale si evidenziano, dal punto di vista della disciplina applicabile, tre categorie di contratti affidati da RAI S.p.A.: quelli attinenti al *core business* dell'azienda (acquisto, sviluppo, produzione e commercializzazione di programmi radiotelevisivi e opere audiovisive), sottratti alla disciplina dei contratti pubblici; quelli collegati, connessi o comunque funzionali a tali attività, di importo inferiore alla soglia comunitaria, che sottostanno unicamente ai principi generali di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza e proporzionalità previsti dal Codice dei contratti; i restanti contratti, di natura ordinaria, nei confronti dei quali si applicano tutte le disposizioni del Codice stesso.

Sotto un profilo più operativo, devono ritenersi esclusi gli appalti che hanno ad oggetto la produzione o coproduzione di programmi destinati alla trasmissione oppure la fornitura di programmi aggiudicati ai fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici.

Le acquisizioni ad essi collegate, connesse o funzionali, e che hanno carattere di mera strumentalità con il loro oggetto principale (si pensi, a titolo esemplificativo, al "servizio di riprese") non sono state ritenute, da co-

48 Sussistono infatti tutti gli elementi dell'organismo di diritto pubblico: partecipazione maggioritaria del capitale sociale detenuta dallo Stato e relativo potere di nomina del consiglio di amministrazione, a mezzo della Commissione parlamentare di vigilanza; soddisfacimento di un bisogno di carattere generale, esercizio in concessione del servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale, qualificato dalla legge come di interesse generale; finanziamento pubblico, costituito dal canone; vigilanza da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, del Ministero competente e della Commissione parlamentare.

49 In particolare, secondo quanto previsto dall'articolo 10 della Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, nonché dall'articolo 56 del Codice dei contratti, quelli *"f) aventi ad oggetto l'acquisto, lo sviluppo, la produzione o coproduzione di programmi o materiali associati ai programmi destinati ai servizi di media audiovisivi o radiofonici che sono aggiudicati da fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici, ovvero gli appalti concernenti il tempo di trasmissione o la fornitura di programmi aggiudicati ai fornitori di servizi di media audiovisivi o radiofonici".* Nonché, ai sensi dell'art. 65, comma 2, del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208, c.d. Testo unico dei servizi di media audiovisivi, anche quelli ad essi collegati, connessi o comunque funzionali alle suddette categorie, se di importo inferiore alla soglia comunitaria.

50 Tale previsione, già contenuta nell'articolo 4 del d.lgs. n. 50/2016, vigente al momento dell'entrata in vigore del TUSMAV, non risulta oggi riprodotta nel vigente Codice dei contratti pubblici.

stante giurisprudenza, assimilabili alla "produzione" di un programma televisivo, né al concetto di "materiale associato" al programma stesso.

Le acquisizioni strumentali costituiscono, di contro, una mera componente della produzione televisiva, per le quali RAI S.p.A. sarebbe tenuta ad applicare il Codice dei contratti; in tale contesto, peraltro, la società gode, per le acquisizioni collegate, connesse o funzionali, di importo inferiore alla soglia comunitaria, del regime agevolato derogatorio alla disciplina codicistica, nel senso anzidetto.

Infine, rispetto alle restanti acquisizioni non collegate alla produzione televisiva in senso stretto – quali, ad esempio, i servizi di pulizia, facchinaggio, ristorazione, gestione logistica del patrimonio immobiliare e/o delle sedi regionali ed altri servizi necessari per il supporto alla gestione aziendale – nessun dubbio si pone in merito alla integrale applicazione del Codice dei contratti pubblici.

Completano il quadro, gli specifici protocolli di cui si è dotata RAI S.p.A., contenenti regole procedurali per l'affidamento dei contratti in genere, finalizzate al rispetto dei principi previsti dall'articolo 4 del d.lgs. n. 50/2016[51] (che oggi dovrebbero essere aggiornati alle previsioni del nuovo Codice), ma anche al rispetto della normativa anticorruzione, alla garanzia della qualità delle prestazioni, alla rotazione degli operatori economici e alla loro non discriminazione, all'utilizzo di strumenti telematici, oltre che all'istituzione di un Albo Fornitori RAI, utilizzabile per l'individuazione dei partecipanti alle procedure indette sotto soglia comunitaria, sia per i contratti esclusi che per i contratti non esclusi.

L'attuazione da parte di RAI S.p.A. di tali protocolli, anche al di là degli specifici obblighi di legge, rappresenta un valido strumento attraverso il quale prevenire fenomeni corruttivi o utilizzo inefficace delle risorse pubbliche.

I dati estratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici sugli affidamenti di RAI S.p.A. nel triennio 2020-2022

Al fine di comprendere l'effettiva incidenza delle categorie dei contratti sopra evidenziate rispetto al totale degli affidamenti di RAI S.p.A., l'Autorità ha fornito i dati estratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), relativi agli affidamenti di RAI S.p.A. svolti nel triennio 2020-2022, di importo maggiore o uguale alla soglia di 40.000 euro.

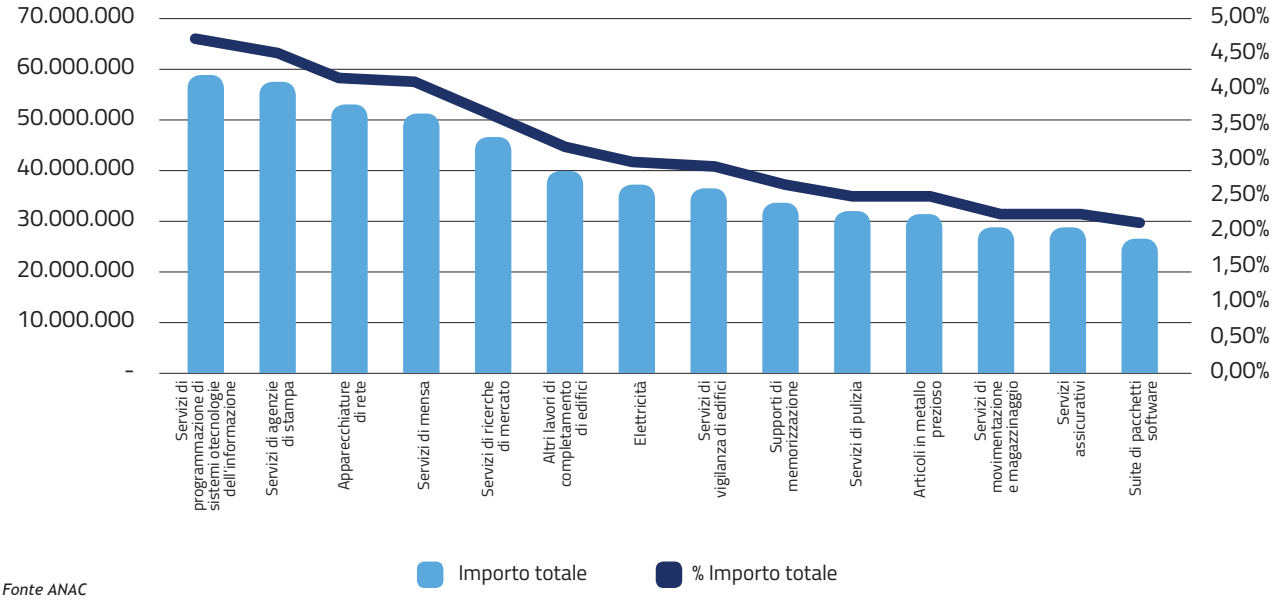
Nel periodo considerato RAI S.p.A. ha affidato n. 1.787 contratti non esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti, per un importo complessivo pari ad € 1.242.453.173, e n. 3.526 contratti esclusi, per un importo complessivo pari ad € 2.526.049.779, per un totale complessivo di n. 5.313 contratti e per un importo complessivo pari ad € 3.768.502.951,31.

Tra i contratti non esclusi – e quindi soggetti all'applicazione del Codice dei contratti –, che rappresentano circa 1/3 della spesa complessiva del triennio, le categorie merceologiche risultano molto variegate e comprensive anche di beni strumentali, eventualmente utilizzabili anche per la produzione di programmi, o materiali tipicamente riconducibili all'ipotesi di contratti esclusi.

Tra queste, le categorie a maggior impatto di spesa (Servizi di programmazione di sistemi o tecnologie dell'informazione, Servizi di agenzie di stampa, Apparecchiature di rete, Servizi di mensa, Servizi di ricerche di mercato, Altri lavori di completamento di edifici, Elettricità, Servizi di vigilanza di edifici, Supporti di memorizzazione, Servizi di pulizia, Articoli in metallo prezioso, Servizi di movimentazione e magazzinaggio, Servizi assicurativi, Suite di pacchetti *software*) hanno assorbito circa il 45% dell'intera spesa complessiva dei contratti non esclusi del triennio (circa 557 milioni di euro).

51 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

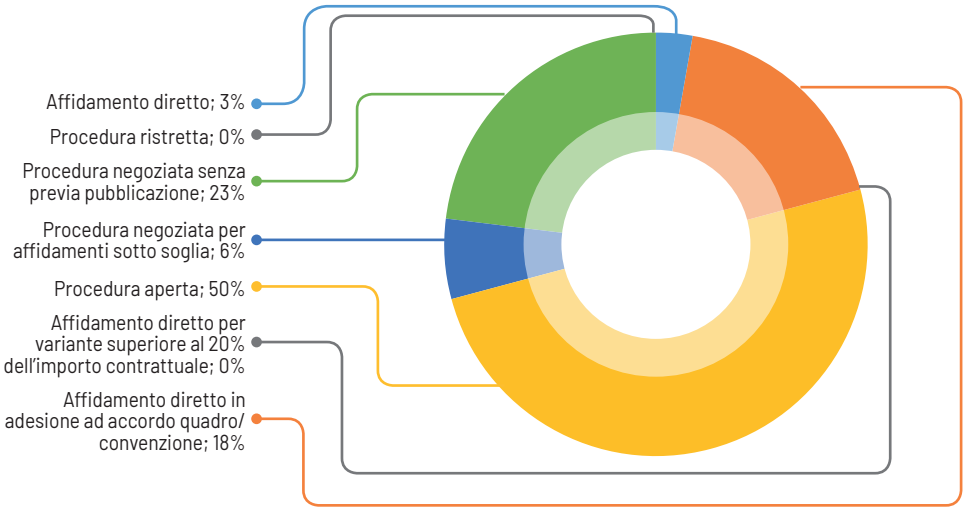
Grafico 1.1 | Contratti non esclusi affidati da RAI S.p.A. nel triennio 2020-2022: categorie merceologiche a maggior impatto di spesa



Fonte ANAC

Tali contratti sono stati affidati per la maggior parte con procedura aperta (che ha interessato circa il 50% dell'intera spesa complessiva dei contratti non esclusi del triennio), seguita dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando (23% della spesa) e dall'affidamento diretto in adesione ad accordo quadro/convenzione (18% circa della spesa).

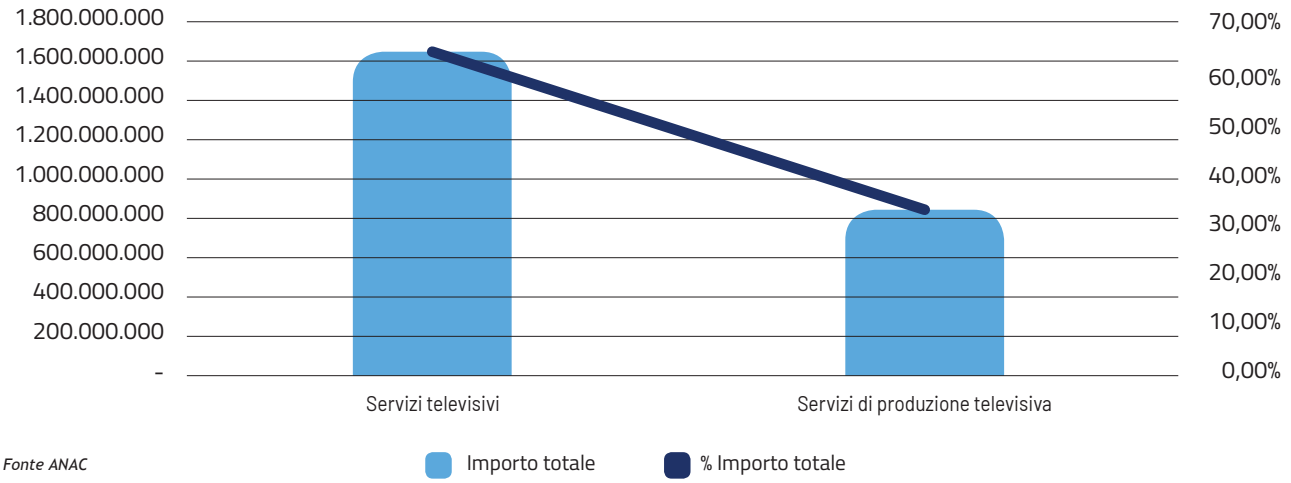
Grafico 1.2 | Contratti non esclusi affidati da RAI S.p.A. nel triennio 2020-2022: procedure di scelta del contraente ripartite per importo di spesa



Fonte ANAC

Le categorie merceologiche relative invece ai contratti esclusi, che rappresentano circa i 2/3 della spesa complessiva del triennio, sono risultate concentrate in quelle dei Servizi televisivi e dei Servizi di produzione televisiva, che hanno assorbito circa il 99% della spesa complessiva dei contratti esclusi del triennio (€ 2.494.619.633).

Grafico 1.3 | Contratti esclusi (media audiovisivi o radiofonici) affidati da RAI S.p.A. nel triennio 2020-2022: categorie merceologiche a maggior impatto di spesa



Fonte ANAC

I contratti esclusi risultano affidati quasi esclusivamente con procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, procedura utilizzata per circa il 98% della spesa complessiva dei contratti esclusi del triennio (€ 2.475.366.154).

Vista dunque l'incidenza dei contratti ricompresi nell'ambito di applicazione della disciplina dell'evidenza pubblica – pari a circa 1/3 dell'ammontare complessivo delle procedure svolte nel triennio –, occorre considerare che oltre la metà di tali affidamenti avviene all'esito di procedure di affidamento diretto, quindi senza oneri procedurali che possano rappresentare una penalizzazione rispetto alla concorrenza privata.

Inoltre, si rammenta che il nuovo Codice dei contratti pubblici ha innalzato a 140.000 euro la soglia entro la quale è possibile aggiudicare, mediante affidamento diretto, i contratti di servizi e forniture, con la conseguente possibilità per RAI S.p.A. di utilizzare procedure non vincolate all'evidenza pubblica, come l'affidamento diretto, per una parte rilevante dei contratti di servizi e forniture, con scarsa incidenza di eventuali problematiche connesse alla riduzione della competitività aziendale[52].

L'Autorità ha, quindi, concluso che l'applicazione delle regole dell'evidenza pubblica non costituisce un ostacolo all'attività di RAI S.p.A., bensì un sistema attraverso il quale è possibile assicurare l'efficace gestione delle risorse pubbliche impiegate, nonché l'efficiente gestione aziendale, garantendo altresì la scelta concorrenziale di fornitori adeguati, ed evitando influenze che possano distogliere l'azienda dal raggiungimento del risultato, anche in termini di competitività sul mercato.

La disciplina in materia di contratti pubblici risponde anche ad esigenze di tutela dei diritti dei soggetti coinvolti, siano essi imprese che lavoratori (si pensi alla disciplina del subappalto); nonché uno strumento di verifica da parte dei competenti organi istituzionali sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Risulterebbe, quindi, opportuno che i principi di trasparenza ed efficienza trovassero il giusto contemperamento con quello di concorrenza, eventualmente anche con l'introduzione, nel nuovo contratto di servizio, di ulteriori presidi di trasparenza applicabili per gli affidamenti di RAI S.p.A. non soggetti all'applicazione del Codice dei contratti.

52 Gli affidamenti di servizi e forniture di importo inferiore a € 140.000, rispetto al totale del triennio 2020-2022, sono stati numericamente il 64,67% (corrispondente al 6,49% della spesa complessiva del periodo), mentre i lavori fino a € 150.000 – essendo questa la soglia codicistica per le opere – sono stati numericamente il 54,24% (corrispondente al 12,60% della spesa complessiva del periodo).

1.2.5. Il riordino della disciplina della protezione civile, della gestione delle emergenze di rilievo nazionale (DDL A.C. 589) e degli interventi di ricostruzione (DDL A.C. 647)

Gli interventi normativi in questione sono stati esaminati unitariamente dall'Autorità nel settembre 2023, nell'ambito della discussione dinanzi all'VIII Commissione, Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati[53]. Essi rispondono alla necessità, particolarmente sentita in un Paese come il nostro, caratterizzato da elevato rischio sismico ed estrema vulnerabilità del territorio, di elaborare una strategia nazionale per la prevenzione degli eventi calamitosi e per la manutenzione del territorio, nonché di approvare una legge quadro sul clima.

I due disegni di legge disciplinano fasi ed elementi diversi del processo di gestione dell'emergenza e della successiva ricostruzione, mediante tecniche legislative differenti, ma devono essere letti come sostanzialmente complementari.

Il primo di essi riformula alcuni articoli del c.d. Codice della protezione civile[54], allo scopo di accelerare e semplificare gli interventi emergenziali e di agevolare la ripresa nelle aree colpite dall'evento calamitoso.

Il secondo dispone l'adozione, mediante deleghe al Governo, di una disciplina generale uniforme da utilizzare in caso di eventi emergenziali di rilievo nazionale, riproponendo l'impianto generale della *governance* della ricostruzione "Italia Centrale", come delineata dal decreto-legge n. 189/2016[55].

Da un punto di vista generale, l'Autorità ha osservato che sarebbe opportuno che gli interventi di ricostruzione non mirassero al semplice ripristino dello *status* anteriore all'evento calamitoso, ma anche a dare impulso all'innovazione e al rinnovamento, coinvolgendo le popolazioni locali.

Inoltre, i processi di ricostruzione dovrebbero costituire l'occasione per creare e radicare sul territorio competenze pubbliche specializzate, anche assicurando l'assunzione stabile delle competenze di alto livello acquisite con le risorse investite nella fase emergenziale.

L'Autorità ha, quindi, rammentato l'importanza del più ampio utilizzo di piattaforme e strumenti digitali, sia come strumento di semplificazione, di trasparenza e di partecipazione al processo decisionale, che come contrappeso ai poteri di deroga connessi alla fase emergenziale.

Infine, la creazione di un quadro regolatorio complessivo per la gestione degli eventi calamitosi dovrebbe, ad avviso dell'Autorità, lasciare spazio anche a modalità di intervento adattabili alle caratteristiche peculiari dell'evento e alla specificità del territorio.

Nella stessa ottica si colloca la necessità di una disciplina differenziata per le diverse fasi di intervento: la prima emergenziale, che necessita di azioni tempestive e centralizzate, poste in essere da una *governance* predefinita e stabile; la fase della ricostruzione, ove sarebbero auspicabili il più ampio coinvolgimento delle istituzioni locali e della società civile e una disciplina che preveda forme di collaborazione interistituzionale.

L'Autorità ha, altresì, rammentato il fondamentale ausilio, nella gestione di grandi eventi, calamità o situazioni eccezionali e nella realizzazione di grandi infrastrutture, costituito dalla vigilanza collaborativa, nonché gli ulteriori strumenti di supporto diffuso adottati al fine di coadiuvare anche le piccole stazioni appaltanti, quali atti di indirizzo, *check list* di autocontrollo, schemi di bando o lettere-tipo per l'invito degli operatori economici riguardanti l'affidamento di servizi tecnici e lavori.

Tali strumenti, oltre ad assicurare un immediato ausilio per gli operatori delle stazioni appaltanti, si sono rivelati fondamentali per la creazione di competenze specifiche, con effetti positivi stabili nel tempo.

Accanto al proprio ruolo, l'Autorità ha infine sottolineato l'importanza di privilegiare, ove possibile, la previsione di protocolli di legalità con altri soggetti istituzionali, come Procure, Prefetture e Ispettorati del lavoro, che possano garantire collaborazione istituzionale, nonché lotta alla corruzione nel settore degli appalti pubblici e trasparenza dei processi decisionali.

53 Atto Camera 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 Atto Camera 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"*. Al momento della redazione del presente contributo i disegni di legge, in abbinamento con il disegno di legge A.C. 1632, risultano all'esame, in prima lettura, della VIII Commissione della Camera dei deputati.

54 Decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1, *"Codice della protezione civile"*.

55 Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, *"Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016"*.

1.2.6. La legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022 e gli interventi pro-concorrenziali in materia di contratti pubblici (DDL A.S. 795)

L'audizione del Presidente dinanzi alla IX Commissione, Industria, commercio, turismo, agricoltura e produzione agroalimentare del Senato sul disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza[56], nell'ottobre 2023, è stata l'occasione per ribadire l'importanza, anche ai fini del rispetto degli impegni presi nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), dell'adozione annuale di una legge di promozione della concorrenza, che rappresenta un fattore essenziale per favorire l'efficienza e la crescita economica del Paese.

Condividendo le riforme pro-concorrenziali e semplificatorie previste nei settori estranei alle sue competenze (energia elettrica e gas, attività commerciali e privative industriali per la preparazione dei farmaci galenici), l'Autorità ha svolto alcune considerazioni sulla disciplina del rilascio delle concessioni di posteggio per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche (c.d. commercio ambulante).

Il disegno di legge in esame si è proposto di riportare nel quadro delle regole europee la disciplina di tali concessioni, abrogando le regole previgenti che escludevano l'attività di commercio su aree pubbliche dall'ambito di applicazione della direttiva Servizi 2006/123/CE (c.d. Bolkestein). In tal senso sono state individuate le modalità con cui procedere alle future assegnazioni di tali concessioni.

L'Autorità ha, tuttavia, rilevato che l'aver disposto la necessità di apposite procedure selettive per il rilascio della concessione ed individuato un termine di durata certa della concessione stessa (dieci anni), non risulta sufficiente ad assicurare il rispetto delle previsioni europee, né dei princìpi enunciati nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021.

La scelta di subordinare il rilascio di nuove concessioni alla verifica della disponibilità di aree concedibili, da effettuarsi sulla base di ricognizioni annuali da parte dei Comuni (la prima delle quali entro dieci mesi dall'entrata in vigore della legge), ha infatti come conseguenza la non immediata applicabilità del progetto di riordino della disciplina.

Nello stesso senso, la previsione di clausole sociali di stabilità occupazionale del personale impiegato rischia di mettere in atto un regime di salvaguardia degli attuali concessionari.

L'Autorità ha, quindi, condiviso le perplessità già espresse dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, auspicando la riformulazione delle disposizioni in esame e rammentando la necessità di intervenire anche in altri settori particolarmente affetti da un *deficit* di concorrenza, quali quello dei taxi e delle concessioni di beni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative.

Nella seconda parte del documento, l'Autorità ha evidenziato alcune ipotesi di intervento su questioni riconducibili al settore dei contratti pubblici – già oggetto di precedenti interventi[57] – che, seppur non oggetto del testo di legge esaminato, possono rappresentare ostacoli ad un mercato effettivamente efficiente e concorrenziale, nella convinzione della sussistenza di un nesso inscindibile tra concorrenza e prevenzione della corruzione.

Si tratta, in particolare, della proposta di inserimento nel Codice dei contratti pubblici dell'obbligo di dichiarazione del titolare effettivo degli operatori che intendano prendere parte alle procedure di affidamento di contratti pubblici e dell'estensione a tutti i contratti pubblici dell'obbligo di motivazione "qualificata" e "anticipata", introdotta con riferimento ai servizi pubblici locali dal d.lgs. n. 201/2022[58].

Si è suggerito, altresì, un rafforzamento del principio di rotazione e della trasparenza negli affidamenti di contratti con procedure di affidamento diretto e procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara; con specifico riferimento a queste ultime, sarebbe opportuna la riformulazione dell'articolo 50 del d.lgs. n.

56 Atto Senato n. 795, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022"*. Il disegno di legge, dopo l'esame alla Camera dei deputati, è stato approvato con la legge 30 dicembre 2023, n. 214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 303 del 30 dicembre 2023.

57 Cfr. i diversi contributi redatti da ANAC nel corso dell'*iter* di approvazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, ed in particolare *"Osservazioni di ANAC in relazione all' Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 19 "Schema di decreto legislativo recante codice dei contratti pubblici"*, inviato alle competenti Commissioni di Camera e Senato in concomitanza alle audizioni del Presidente del 26 gennaio e del 1° febbraio 2023.

58 Decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*. In particolare, l'articolo 14, commi 2 e 3, prevede l'obbligo di dar conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio e con apposita relazione, degli esiti della valutazione circa la scelta della modalità di gestione del servizio stesso; l'articolo 17, commi 2 e 3, prevede inoltre l'obbligo di una motivazione "qualificata" e "anticipata", in quanto tale motivazione deve essere contenuta nella deliberazione di affidamento *in house* del servizio, la cui pubblicazione deve precedere di almeno 60 giorni la stipula del contratto di servizio.

36/2023 al fine di eliminare i dubbi in merito alla facoltà – e non obbligo – di ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando per affidamenti al di sotto delle soglie di rilevanza europea[59].

L'Autorità ha proposto inoltre di circoscrivere il perimetro applicativo degli accordi quadro per l'affidamento di servizi di natura intellettuale ai soli casi di attività standardizzabili; nonché di introdurre limitazioni, in funzione della tipologia di opera da realizzare o del valore economico dei lavori, nel ricorso all'appalto integrato, e un limite all'esercizio del diritto di prelazione da parte del promotore e di partecipazione del concessionario uscente nella finanza di progetto.

1.2.7. La realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7 (DDL A.C. 1658)

Nei primi mesi dell'anno 2024 si è svolta l'audizione dinanzi alla VIII Commissione, Ambiente, territorio e lavori pubblici della Camera dei deputati, in relazione alla proposta normativa di conversione del decreto-legge n. 5/2024[60], in materia di interventi infrastrutturali connessi alla presidenza italiana del G7 per l'anno in corso.

Da un punto di vista generale, l'Autorità ha richiamato alla necessità di programmare e affidare per tempo gli interventi connessi a questo importante appuntamento per il Paese, limitando il ricorso alle procedure di urgenza, nonché di assicurare che il beneficio derivante dalla presidenza del G7 sia il più possibile vasto e diffuso, privilegiando, anche nella scelta della *location*, sedi istituzionali e pubbliche.

In seguito, si è focalizzata l'attenzione sulla disciplina delle procedure in deroga per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti occorrenti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e manutentivi connessi con l'organizzazione del vertice dei Capi di Stato e di Governo in programma dal 13 al 15 giugno 2024.

L'Autorità ha, innanzitutto, rilevato l'opportunità di prevedere espressamente che il Commissario straordinario si avvalga, per l'esercizio delle proprie funzioni e per le attività connesse, da un lato, di stazioni appaltanti qualificate e, dall'altro, della vigilanza collaborativa di ANAC. Tali strumenti hanno dimostrato la loro efficacia per la gestione delle procedure straordinarie in deroga, anche con riferimento ad occasioni analoghe.

Come già rilevato in altri interventi, l'Autorità ha espresso perplessità in ordine alla previsione di un ricorso pressoché generalizzato alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara e all'utilizzo di un linguaggio prescrittivo dal quale non si evince chiaramente che l'opzione indicata rappresenta una mera facoltà, e non un obbligo, rappresentando la possibile lesione dei principi concorrenziali.

Nella stessa ottica è stata rappresentata la necessità di un onere di motivazione rafforzata a carico delle stazioni appaltanti, in relazione alle ragioni di urgenza che inducono la deroga alle ordinarie procedure di gara, precisando che essa riguardi anche i criteri seguiti nell'individuazione degli operatori economici che si intende invitare alla procedura.

Un altro aspetto critico della proposta normativa è stato ravvisato nella previsione di deroghe rispetto alle ordinarie modalità di espletamento delle verifiche antimafia – quelle previste dal d.lgs. n. 159/2011[61] –, soprattutto in considerazione dell'elevata attrattività degli appalti connessi ai grandi eventi per le organizzazioni criminali.

Infine, l'Autorità ha suggerito di bilanciare il ricorso alle deroghe, reso necessario dall'urgenza degli interventi, con l'applicazione obbligatoria delle norme sulla digitalizzazione delle gare (obbligo di acquisizione del CIG per ogni affidamento e pubblicazione dei dati sulla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici) e la previsione di misure "rafforzate" di trasparenza, quali, a titolo esemplificativo, l'adozione un documento di programmazione di tutti gli interventi con il cronoprogramma delle azioni, la regolare pubblicazione di avvisi di indagine di mercato, l'istituzione di un elenco speciale dei professionisti abilitati per gli incarichi attinenti all'architettura e all'ingegneria.

59 La questione, oltre che evidenziata anche dalla Commissione europea, è stata successivamente oggetto della Circolare del MIT n. 298 del 20 novembre 2023 che, in relazione alle procedure di affidamento di cui all'articolo 50, ha fornito chiarimenti interpretativi per ricomprendere la possibilità di ricorso alle procedure ordinarie *"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".*

60 Decreto-legge 19 gennaio 2024, n. 5, recante *"Disposizioni urgenti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7".* Il disegno di legge di conversione Atto Camera n. 1658, *"Conversione in legge del decreto-legge 19 gennaio 2024, n. 5, recante disposizioni urgenti per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7",* dopo l'esame al Senato, è stato approvato con la legge 13 marzo 2024, n. 30, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 66 del 19 marzo 2024.

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

1.3. GLI ALTRI CONTRIBUTI AI LAVORI DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

1.3.1. I possibili interventi in materia di trasporto pubblico locale

Nel dicembre 2023 l'Autorità ha offerto il proprio ausilio alla IX Commissione, Trasporti, Poste e Telecomunicazioni della Camera dei deputati, nell'ambito della discussione su alcune risoluzioni aventi ad oggetto, in via generale, la necessità di interventi strutturali atti alla riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico locale e l'esigenza di implementare le risorse ad esso destinate, anche nell'ottica di assicurare l'attuazione della missione 3 «Infrastrutture per una mobilità sostenibile» del PNRR e degli impegni in ordine al raggiungimento della neutralità climatica.

L'Autorità ha evidenziato la possibilità di intervenire unicamente con riferimento agli aspetti di propria competenza, inerenti alle procedure di affidamento della gestione del servizio di trasporto pubblico locale, come regolato dal già citato d.lgs. n. 201/2022 di riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, e dalla disciplina dei settori speciali contenuta nel Codice dei contratti.

La vigilanza ordinaria

In più occasioni l'Autorità ha svolto attività di vigilanza in merito alle modalità di affidamento dei contratti riconducibili alla categoria del trasporto pubblico locale.

Ad esempio, l'indagine ispettiva presso la TPER S.p.A., società di trasporti pubblici di persone operante in Emilia-Romagna, a pressoché totale partecipazione pubblica, che ha consentito alla società di adeguarsi alle raccomandazioni di ANAC e di attivarsi per la correzione delle criticità riscontrate.

Inoltre, in più occasioni, l'Autorità ha avviato attività di vigilanza nei confronti dell'azienda che gestisce il trasporto pubblico a Roma, ATAC S.p.A., rilevando diverse criticità in relazione al ripetuto ricorso a procedure negoziate e ad affidamenti diretti per acquisti frazionati, oltre che a procedure aperte d'urgenza.

In più ATAC S.p.A. ha più volte beneficiato dell'istituto della proroga dei contratti stipulati con il Comune di Roma. Come è noto, si tratta di un istituto che dovrebbe trovare applicazione solo di fronte a specifici requisiti, in quanto sottrae l'affidamento alle procedure dell'evidenza pubblica e alle garanzie ad esse connesse.

Nello specifico, la questione è stata oggetto della delibera ANAC n. 270 del 26 marzo 2019[62], con la quale è stato ribadito il carattere eccezionale del provvedimento emergenziale di proroga previsto dall'articolo 5, pararagrafo 5, del Regolamento (CE) n. 1370/2007; strumento utilizzabile per ragioni oggettivamente non dipendenti dall'amministrazione e solo nel caso in cui la nuova procedura di gara risulti già avviata.

Nonostante le pronunce di ANAC, Roma Capitale ha continuato a fare ricorso a questo strumento, tanto che sull'argomento è recentemente intervenuta anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con il parere AS1910 del 25 maggio 2023, con il quale è stata ritenuta illegittima l'estensione della durata dei vigenti contratti con ATAC S.p.A. per il servizio di trasporto pubblico locale.

L'Autorità ha, quindi, ribadito l'importanza di promuovere la corretta applicazione da parte degli enti pubblici e degli operatori economici privati della disciplina di settore, sia attraverso l'esercizio dell'attività di vigilanza svolta, ciascuna per le proprie competenze, dalle autorità di settore, ma anche mediante lo sviluppo di forme preventive di controllo dell'operato degli enti stessi, che consentono di correggere comportamenti distorti e di diffondere buone pratiche.

La vigilanza collaborativa

Alla medesima funzione di diffusione di *best practices* assolve anche l'istituto della vigilanza collaborativa, il cui ambito di applicazione è oggi esteso, anche normativamente (cfr. articolo 222, comma 3, lett. h), d.lgs. n. 36/2023), a tutta la fase dell'esecuzione dei contratti pubblici e non più solo alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di aggiudicazione.

A riguardo è stato segnalato il Protocollo di vigilanza collaborativa preventiva sottoscritto all'inizio del 2023 con la Direzione infrastrutture e trasporti del Dipartimento mobilità sostenibile e trasporti di Roma Capitale e il Commissario Straordinario per la realizzazione delle

62 Con tale delibera l'Autorità si è pronunciata in merito alla sussistenza dei requisiti necessari per l'adozione del provvedimento di proroga dell'affidamento del contratto di servizio pubblico locale di superficie e di metropolitana (linee A, B/B1, C), dei servizi di gestione della rete, delle rivendite e di commercializzazione dei titoli di viaggio, nonché del servizio di esazione e controllo dei titoli di viaggio relativi alle linee della rete periferica esternalizzata periodo 4.12.2019-3.12.2021, operato dal Comune di Roma in favore di ATAC S.p.A., oltre che dei requisiti di ammissibilità della gestione *in house* di detto servizio.

linee tranviarie di Roma, avente ad oggetto la procedura di gara aperta, ai sensi del combinato disposto degli articolo 122, 114, e 118, nonché dell'articolo 60 d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento dell'accordo quadro con un unico operatore economico relativo alla fornitura di n. 121 tram bidirezionali.

Inoltre, nell'ambito del Protocollo quadro con il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (oggi Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) per la vigilanza collaborativa sugli interventi infrastrutturali ritenuti prioritari e per i quali sono stati nominati appositi commissari ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge n. 32/2019, c.d. Sblocca Cantieri, l'Autorità nel corso dell'anno ha esaminato diverse procedure di aggiudicazione, afferenti al settore del servizio pubblico di trasporto locale nella città di Roma[63], a seguito dell'adesione del Commissario Straordinario per la realizzazione del sistema tranviario e della Metro C a tale protocollo.

La trasparenza nel servizio di trasporto pubblico locale

L'Autorità ha poi richiamato le novità in tema di trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, introdotte in generale dall'articolo 31 del d.lgs. n. 201/2022, oltre alle specifiche disposizioni del decreto stesso dedicate al servizio in esame che prevedono l'accessibilità, tramite la Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa, di ulteriori dati contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e delle rilevazioni periodiche in materia di trasporto pubblico locale pubblicate dall'Osservatorio Nazionale sulle Politiche per il Trasporto Pubblico Locale.

Come avremo modo di spiegare meglio nel paragrafo 5 del capitolo 3, ANAC ha attivato nel luglio 2023 la sezione Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica della suddetta Piattaforma ed ha pubblicato schemi-tipo dei documenti indicati dall'articolo 31 del d.lgs. n. 201/2022, attraverso i quali gli enti interessati possono gestire e consultare, tramite maschere di inserimento e ricerca, la documentazione oggetto di obbligo di pubblicazione.

Questi schemi, così come i successivi che saranno messi a disposizione, servono ad orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti uniformi e conformi alla normativa vigente, favorendo la diffusione di *best practices*.

1.3.2. Sicurezza energetica, fonti rinnovabili e sostegno alle imprese a forte consumo di energia (DDL A.C. 1606)

Sempre nel dicembre 2023 l'Autorità ha formulato osservazioni sulla proposta normativa di conversione del decreto-legge n. 181/2023[64] in materia di sicurezza energetica del Paese, promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, sostegno alle imprese a forte consumo di energia, in discussione dinanzi alle Commissioni riunite VIII Ambiente, Territorio e Lavori pubblici e X Attività produttive, Commercio e Turismo, della Camera dei deputati.

In particolare, sono state svolte considerazioni relative alle disposizioni che disciplinano la riassegnazione delle concessioni geotermoelettriche, prevedendo le modalità e i tempi con i quali avviare le procedure di gara per l'affidamento di nuove concessioni e la possibilità, per il concessionario uscente, di presentare un piano pluriennale di investimenti, per una successiva eventuale rimodulazione delle condizioni di esercizio della concessione in essere.

La *ratio* di tali disposizioni è quella, condivisibile, di porre rimedio a situazioni di stallo determinatesi a causa di inefficienze e ritardi pregressi e di garantire il contributo geotermico in vista della realizzazione degli ambiziosi obiettivi di decarbonizzazione e di autonomia energetica nazionale.

Tuttavia, l'Autorità ha rappresentato l'esigenza di evitare il ricorso all'istituto della proroga e di assicurare il rispetto delle regole della concorrenza e del mercato, optando preferibilmente per procedure ad evidenza pubblica finalizzate alla riassegnazione delle concessioni nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e proporzionalità.

63 Si riportano, in particolare, le procedure esaminate nell'anno 2023:
1) procedura di gara aperta ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica, relativi all'intervento per la realizzazione della linea tranviaria di Roma "Termini-Vaticano-Aurelio" inserito nel PNRR [M2C2I4.2]; valore totale stimato: € 146.848.363,83, oltre IVA;
2) procedura di gara aperta, ai sensi del combinato disposto degli articoli 122, 114, e 118 nonché dell'articolo 60 d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento dell'accordo quadro con un unico operatore economico relativo alla fornitura di n. 121 tram bidirezionali; valore totale stimato: euro 457.806.303,50 IVA esclusa;
3) procedura di gara aperta per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica, relativi all'intervento per la realizzazione della linea tranviaria di Roma "Viale Palmiro Togliatti"; valore totale stimato: € 92.679.035,22 oltre IVA.

64 Decreto-legge 9 dicembre 2023, n. 181, recante *"Disposizioni urgenti per la sicurezza energetica del Paese, la promozione del ricorso alle fonti rinnovabili di energia, il sostegno alle imprese a forte consumo di energia e in materia di ricostruzione nei territori colpiti dagli eccezionali eventi alluvionali verificativi a partire dal 1° maggio 2023",* convertito in legge 2 febbraio 2024, n. 11, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 31 del 7 febbraio 2024.

1.4. IL CONTRIBUTO SULLE PROPOSTE NORMATIVE DI LIVELLO COMUNITARIO ALL'ESAME DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

1.4.1. La proposta di direttiva europea sulla lotta alla corruzione

Nel luglio 2023 l'Autorità è intervenuta, dinanzi alla XIV Commissione, Politiche dell'Unione europea della Camera dei deputati, nell'ambito degli approfondimenti relativi alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione – COM (2023) 234 del 3 maggio 2023[65].

Prima di passare all'esame delle osservazioni formulate in sede di audizione, si rappresenta che gli organi parlamentari, successivamente all'intervento di ANAC, pur valutando positivamente le previsioni che impongono agli Stati membri di disporre misure adeguate di prevenzione della corruzione – come campagne di informazione e sensibilizzazione, programmi di ricerca e istruzione per sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione – e quelle intese a configurare una specifica formazione alle autorità competenti ed ai funzionari pubblici, hanno ritenuto la proposta in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quello di proporzionalità.

L'Autorità, dopo aver sottolineato l'importanza di questo intervento normativo, sia a livello comunitario che nazionale, è passata ad esaminare le disposizioni previste nel testo, soffermandosi principalmente sugli strumenti di prevenzione della corruzione, di più stretto interesse per la sua attività istituzionale.

L'idea di una disciplina sovranazionale risponde all'esigenza di garantire uniformità delle legislazioni nazionali sulle forme di corruzione e permette di considerare reati in tutti gli Stati le medesime condotte e di punirle con sanzioni proporzionate e dissuasive, fornendo una risposta efficace ad un fenomeno fluido e dal carattere sempre più transnazionale come quello della corruzione.

Secondo l'Autorità l'intervento in esame produce un valore aggiunto non percorribile esclusivamente dalle politiche repressive dei singoli Stati e presenta la rilevante novità di introdurre un sistema europeo di prevenzione del fenomeno corruttivo.

In tale sistema si individua una pluralità di strumenti preventivi, volti a sensibilizzare l'opinione pubblica sugli effetti nocivi della corruzione, ad assicurare il massimo livello di trasparenza del processo decisionale pubblico, un'efficace gestione del conflitto di interessi e l'interazione tra il settore pubblico e privato.

Sono altresì previste valutazioni periodiche da parte degli Stati membri per individuare i settori più esposti al rischio di corruzione, in seguito alle quali predisporre le azioni più efficaci rispetto ai rischi evidenziati.

Si tratta, quindi, di costruire un sistema di prevenzione della corruzione a livello europeo, al quale il nostro Paese può contribuire efficacemente, valorizzando gli strumenti normativi già a pieno regime nel nostro ordinamento e le buone prassi già avviate e riconosciute a livello internazionale, molte delle quali riconducibili al ruolo istituzionale svolto da ANAC, non solo nel settore dell'anticorruzione, ma anche in quello, strettamente connesso, della vigilanza sui contratti pubblici.

Peraltro, la stessa direttiva attribuisce un ruolo centrale, nella prevenzione della corruzione, ad organismi indipendenti e adeguatamente dotati di risorse e poteri per esercitare le proprie mansioni, analoghi alla stessa ANAC che, di conseguenza, può autorevolmente proporsi come modello per gli altri partner europei.

In questo senso sarebbe importante garantire risorse adeguate non solo per la fase della repressione penale dei fenomeni corruttivi, ma anche nella fase preventiva.

Elemento essenziale per la creazione di una vera cultura dell'anticorruzione è, inoltre, rappresentato dalla predisposizione di adeguati percorsi formativi sui temi dell'etica pubblica e della legalità, che consentano di accrescere la consapevolezza del fenomeno corruttivo da parte dei dipendenti pubblici e garantire una base di conoscenze idonea a favorire l'individuazione degli specifici rischi corruttivi e delle migliori misure di trattamento.

Un altro strumento di prevenzione della corruzione previsto nella proposta di direttiva è rappresentato dall'obbligo di raccolta dei dati statistici sui reati da essa previsti. Tale obbligo è apparso coerente con la concezione ampia di corruzione amministrativa che la

65 *"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)".*

direttiva stessa sottintende, ma l'Autorità ha rilevato che la limitazione della raccolta dei dati al solo profilo penalistico appare piuttosto riduttiva, auspicando l'ampliamento delle categorie di dati oggetto dell'obbligo in argomento.

Anche in merito alla raccolta di dati, è stata segnalata la posizione di vantaggio guadagnata dal nostro Paese nel settore dei contratti pubblici, attraverso l'esperienza della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, già pienamente operativa e di recente premiata per le sue funzionalità.

Un'altra disposizione che ha incontrato il pieno assenso di ANAC è quella relativa alla previsione dell'istituzione di una rete dell'UE contro la corruzione, destinata a razionalizzare e coadiuvare le reti esistenti e a ottimizzare lo scambio di migliori pratiche tra le Autorità e le Agenzie nazionali, la società civile e gli esperti indipendenti.

Rete alla creazione della quale l'Autorità ha sempre contribuito, aderendo e partecipando, anche da protagonista, ai principali *network* europei e globali in materia, come verrà illustrato più diffusamente nel capitolo successivo.

Infine, specifici *focus* sono stati dedicati nel corso dell'audizione anche a:

- le due fattispecie criminose del reato di abuso d'ufficio e del traffico di influenze illecite, oggetto degli interventi di ANAC in merito alle proposte normative poi confluite nel disegno di legge A.S. 808, di cui abbiamo parlato al precedente paragrafo 2;

- l'applicabilità della direttiva (UE) 2019/1937[66] anche alle ipotesi di denuncia dei reati previsti dalla proposta di direttiva in esame, in merito alla quale l'Italia risulta già adempiente, con l'adozione del d.lgs. n. 24/2023[67], e della 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. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, per la cui trattazione si rinvia al capitolo 5.

1.4.2. La proposta di regolamento europeo relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali

Nel dicembre 2023 l'Autorità è intervenuta sulla proposta normativa di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali – COM (2023) 533 del 12 settembre 2023, nei confronti della quale le Commissioni IV, Politiche dell'Unione europea del Senato, e XIV, Politiche dell'Unione europea, della Camera dei deputati, nel mese precedente, hanno rilasciato parere negativo per violazione del principio di sussidiarietà.

L'Autorità ha innanzitutto espresso alcune perplessità in merito alla scelta di intervenire sulla materia con un regolamento e non – come in precedenza – con direttiva, soprattutto con riferimento al settore delle transazioni commerciali tra imprese private, nell'ambito del quale la fissazione generalizzata di regole direttamente e immediatamente applicabili rischia di produrre un eccessivo irrigidimento del mercato.

In tal senso, l'Autorità ritiene più opportuno il ricorso ad uno strumento flessibile come la direttiva ed ha quindi proposto di valutare l'aggiornamento della direttiva vigente in materia[68], piuttosto che l'approvazione di un nuovo regolamento.

Inoltre, con riferimento alla disciplina dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali tra imprese private, finalizzata alla riduzione dell'asimmetria nel potere contrattuale tra aziende di grandi dimensioni e imprese di piccole dimensioni, l'Autorità ha rilevato un'esigenza di coordinamento con le norme interne in materia di obbligazioni pecuniarie, rilevando, altresì, la necessità di circoscrivere l'intervento comunitario alla sola definizione di criteri direttivi e di indicazioni orientative.

La riduzione della suddetta asimmetria potrebbe, infatti, essere perseguita più efficacemente con il rafforzamento dei rimedi giurisdizionali e alternativi dai tempi brevi e certi, quali le procedure di recupero dei crediti non contestati e i meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie proposte; ma anche attraverso strumenti di pubblicità e trasparenza, come un albo dei cat-

66 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.

67 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".*

68 Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali (rifusione).

tivi pagatori, nonché sanzioni interdittive per le imprese destinatarie di un numero rilevante di provvedimenti sanzionatori.

In questa ottica, l'istituzione di un'apposita autorità di contrasto agevola senz'altro il funzionamento dei suddetti strumenti e potrebbe costituire un ulteriore strumento di deterrenza; tuttavia, l'Autorità, pur accogliendo positivamente questa novità assoluta per il nostro ordinamento, ha chiesto di valutarne attentamente l'impatto e i costi, atteso che tale autorità dovrebbe essere dotata di risorse umane e finanziarie adeguate e che le sue funzioni dovrebbero essere definite puntualmente.

1.5. GLI ATTI DI SINDACATO ISPETTIVO

1.5.1. L'interrogazione sul rispetto della parità di genere nell'ambito del PNRR e del nuovo Codice dei contratti

Nell'aprile 2023, il Ministero per la famiglia, la natalità e le pari opportunità ha chiesto all'Autorità di fornire elementi conoscitivi in merito all'interrogazione a risposta orale n. 3/00297 presentata al Senato circa il rispetto della parità di genere nell'ambito del PNRR e del Codice dei contratti pubblici.

L'Autorità ha ripercorso la disciplina introdotta dall'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021[69], che ha previsto precisi obblighi di pubblicazione e di comunicazione per i documenti e i dati concernenti le pari opportunità generazionali e di genere, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC; nonché l'obbligo di specifica comunicazione dei medesimi documenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ovvero ai Ministri o alle autorità delegati per le pari opportunità e della famiglia e per le politiche giovanili e il servizio civile universale.

Le linee guida attuative della suddetta disposizione hanno confermato tali obblighi di pubblicazione e comunicazione nell'ambito delle misure di monitoraggio sull'applicazione della norma, affiancando a queste attività anche la relativa pubblicazione sul profilo del committente, nella sezione "Amministrazione trasparente".

Le stesse linee guida hanno inoltre previsto la successiva individuazione, con provvedimento di ANAC, dei dati e delle informazioni che le stazioni appaltanti e gli enti aggiudicatori devono fornire alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, al fine di monitorare l'adozione dei requisiti e dei criteri premiali per le pari opportunità generazionali e di genere, nonché per l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità.

L'Autorità, con delibera n. 122 del 16 marzo 2022, ha provveduto all'individuazione dei dati suddetti ed ha stabilito che la loro acquisizione avvenga attraverso il Sistema Informativo Monitoraggio Gare (SIMOG), mediante l'acquisizione del CIG ordinario anche nelle ipotesi in cui, in ragione dell'importo dell'affidamento, sarebbe possibile l'acquisizione del CIG in modalità semplificata (*SmartCIG*). Per il caso di mancata previsione dell'obbligo di assicurare alle categorie in questione la quota del 30% delle assunzioni necessarie, la stazione appaltante deve altresì precisare il motivo della deroga.

Per quanto attiene, invece, alle misure premiali, l'Autorità chiede alla stazione appaltante e all'ente aggiudicatore di indicare le specifiche fattispecie applicate.

Detto sistema, operativo dal luglio 2022, è stato integrato con il Comunicato del Presidente del 30 novembre 2022, con il quale sono state fornite indicazioni ai fini della previsione, nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti, di criteri premiali in relazione al possesso della certificazione della parità di genere, a seguito dei correttivi al Codice dei contratti pubblici di cui all'articolo 34 del decreto-legge n. 36/2022[70].

Più nello specifico, l'interrogazione ha avuto origine da alcuni articoli di stampa nei quali si è affermato che, sulla base di dati risultanti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, negli appalti PNRR non risulterebbe applicata la disciplina sulle pari opportunità generazionali e di genere. Si è chiesto quindi la conferma dei dati in essi riportati e delucidazioni in merito alla possibilità di accesso alle informazioni presenti nella Banca dati stessa.

69 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.

70 Decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, recante *"Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza"*, convertito con legge 29 giugno 2022, n. 79.

In proposito, l'Autorità ha confermato che la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici raccoglie i dati relativi all'osservanza, da parte delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori, degli obblighi e delle previsioni normative concernenti l'occupazione femminile e giovanile nei contratti pubblici finanziati con risorse PNRR e PNC, e che tali dati sono pubblici e disponibili, non soltanto ai soggetti istituzionali, ma anche ai cittadini eventualmente interessati a prenderne visione.

In conclusione, l'Autorità ha comunque richiamato a considerare che, ai fini dell'esame complessivo dell'applicazione dell'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021, occorre fare riferimento, non solo alle informazioni in possesso di ANAC, ma anche ai dati del monitoraggio sull'osservanza dell'obbligo di pubblicazione come riportati nei siti *web* istituzionali di stazioni appaltanti ed enti aggiudicatori, nonché dell'obbligo di trasmissione dei medesimi dati ai Ministri o alle autorità delegati per i settori.

1.5.2. L'interrogazione su una presunta ipotesi di incompatibilità successiva c.d. *pantouflage*

Nell'ottobre 2023 l'Autorità è stata chiamata a fornire elementi informativi al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (di seguito MIT) in merito all'interrogazione a risposta orale 5-01507, avente ad oggetto la presunta sussistenza di un'ipotesi di incompatibilità successiva (c.d. *pantouflage*) ai sensi dell'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001.

La questione oggetto dell'interrogazione a risposta orale atteneva ad una presunta violazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001 da parte di un *ex* amministratore delegato di una società per azioni con capitale interamente detenuto da un Ministero che, prima della decorrenza del c.d. periodo di raffreddamento (tre anni successivi alla cessazione dell'incarico pubblico), aveva assunto l'incarico di presidente di una società privata, aggiudicataria di contratti pubblici presso società controllate dalla società di provenienza.

Come è noto, la richiamata disposizione vieta al dipendente che abbia esercitato poteri autoritativi e negoziali per conto della pubblica amministrazione di appartenenza di 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.

L'Autorità, dopo aver rammentato le criticità connesse all'applicazione della scarna disciplina del c.d. *pantouflage*, già oggetto di specifico atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 6 del 27 maggio 2020, ha osservato, con riferimento al caso specifico, che il soggetto in questione aveva svolto presso l'amministrazione di provenienza uno degli incarichi rilevanti ai fini della richiamata disposizione, quello di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico.

Ciò in quanto la società in controllo pubblico era riconducibile alla categoria delle società e altri enti di diritto privato che esercitano funzioni amministrative, attività di produzione di beni e servizi a favore delle amministrazioni pubbliche o di gestione di servizi pubblici, sottoposti a controllo ai sensi dell'articolo 2359 c.c. da parte di amministrazioni pubbliche, oppure degli enti nei quali siano riconosciuti alle pubbliche amministrazioni, anche in assenza di una partecipazione azionaria, poteri di nomina dei vertici o dei componenti degli organi (secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 2, lett. c), d.lgs. n. 39/2013[71]).

La presenza della società stessa sui mercati finanziari attraverso un programma di emissioni obbligazionarie a medio-lungo termine non è sufficiente ad escludere l'applicabilità della disposizione in questione, in virtù del combinato disposto dell'articolo 21 d.lgs. n. 39/2013.

Allo stesso modo l'incarico di amministratore delegato rientra nella definizione di incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico di cui all'articolo 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. 39/2013, rilevanti ai fini dell'applicazione del divieto di *pantouflage*.

Tuttavia, l'assenza nell'interrogazione di specifici elementi necessari per la valutazione della sussistenza dei requisiti oggettivi di applicabilità della disposizione in esame non ha consentito all'Autorità di esprimersi circa la configurabilità o meno, nel caso di specie, di un'ipotesi di *pantouflage*.

Oggetto dell'interrogazione è stata anche la valutazione circa l'opportunità di adottare iniziative per evitare il riprodursi di analoghe situazioni di rischio, anche attraverso l'implementazione di banche dati.

A tal proposito l'Autorità ha richiamato gli obiettivi di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici previsti dal nuovo Codice dei contratti, anche per il tramite dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubbli-

71 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "*Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' 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*."

ci. Questo sistema, che nasce nell'ambito dei contratti pubblici, ma che è destinato a produrre effetti anche oltre le procedure di affidamento, permette infatti di assicurare la piena trasparenza di tutto il settore, rendendo facilmente conoscibili gli operatori economici che contrattano con la pubblica amministrazione, agevolando in tal modo anche le verifiche volte ad accertare la violazione del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, d.lgs. n. 165/2001.

Un altro aspetto che l'Autorità ha sottolineato è l'importanza di assicurare che nell'ambito delle procedure di affidamento di contratti pubblici emergano i dati e le informazioni concernenti la titolarità effettiva degli operatori economici che prendono parte a tali procedure, sia attraverso opportune modifiche normative del Codice dei contratti ed estensione del sistema ReGiS – sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato per la rilevazione e la diffusione dei dati di monitoraggio del PNRR – anche alle procedure di affidamento non finanziate con risorse europee, nonché adottando i provvedimenti che assicurino il pieno funzionamento del Registro nazionale dei titolari effettivi.

Infine, è stata ribadita anche in questa sede la necessità di una definitiva enunciazione completa, in una disposizione ad essa dedicata, della Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa – in termini di funzionamento, obbligatorietà di utilizzo e dei dati da conferire – quale strumento idoneo ad assicurare a tutti i soggetti interessati la conoscibilità e la vigilanza, tra gli altri, anche delle informazioni inerenti il rispetto del divieto di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, d.lgs. n. 165/2001.

1.5.3. Le interrogazioni e l'atto di sindacato ispettivo sull'attuazione della digitalizzazione dei contratti pubblici

Riportandosi a quanto già ampiamente descritto, negli elementi di sintesi, in merito alle attività poste in essere per assicurare l'attuazione della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, nel mese di febbraio 2024, a seguito delle interrogazioni a risposta scritta nn. 4/02120, 4/02123, 4/02226 e n. 4/02243 presentate alla Camera dei deputati, e dell'atto di sindacato ispettivo n. 3/00876 presentato al Senato, l'Autorità è intervenuta ancora sulla materia.

In particolare, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, al fine di fornire risposta adeguata in sede parlamentare, ha chiesto all'Autorità di fornire elementi utili alla valutazione delle criticità emerse e delle iniziative eventualmente da adottare per ridurre al minimo gli effetti negativi conseguenti all'entrata in vigore delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 e dei connessi regolamenti attuativi adottati da ANAC in materia di digitalizzazione dei contratti pubblici.

Con i richiamati atti parlamentari, sono state evidenziate alcune criticità emerse in relazione all'attuazione, a far data dal 1° gennaio 2024, della completa digitalizzazione dei contratti pubblici, suggerendo la scelta del ripristino (strutturale o almeno temporaneo) della piattaforma *SmartCig* per gli affidamenti di valore inferiore ad una determinata soglia – individuabile in euro 5.000 o in euro 40.000 –, l'introduzione di maggiori margini di autonomia per i piccoli Comuni con meno di 5.000 abitanti, pur nel rispetto degli obblighi minimi di tracciabilità, nonché il rinvio della piena entrata in vigore delle disposizioni sulla digitalizzazione al 1° aprile 2024 o ad altra data.

In risposta, l'Autorità ha dapprima spiegato le attività poste in essere nell'anno 2023, in stretto coordinamento con tutti i soggetti istituzionali coinvolti, al fine di assicurare una transizione ordinata ed efficiente del settore dei contratti pubblici verso l'ecosistema di approvvigionamento digitale, nel rispetto delle tempistiche imposte dal PNRR e dalla normativa nazionale e nella piena consapevolezza dell'importanza del successo della digitalizzazione, nell'ottica delle prospettive di crescita e di sviluppo del sistema Paese.

Nello svolgimento delle attività prodromiche all'avvio del processo non sono stati rilevati sostanziali ritardi rispetto alle scadenze programmate, con la piena operatività, già dal 1° gennaio 2024, di gran parte dei nuovi servizi previsti per lo svolgimento delle fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici in modalità digitale, fatti salvi i tempi tecnici di adeguamento dei sistemi e alcuni parziali e temporanei disservizi fisiologicamente connessi all'attivazione delle nuove complesse funzionalità.

Sono state, inoltre, evidenziate le ulteriori iniziative intraprese al fine di ridurre le criticità rilevate dalle stazioni appaltanti e dagli utenti delle piattaforme di approvvigionamento all'avvio della digitalizzazione, connesse essenzialmente all'impossibilità – sulla base della normativa e degli obiettivi del PNRR – di prevedere un periodo di graduale avvio del nuovo regime, idoneo a preparare al cambiamento i soggetti coinvolti e a sperimentare le soluzioni tecniche adottate alla luce dei necessari adeguamenti organizzativi e di processo.

In particolare, fin dall'inizio del mese di gennaio 2024, è stato predisposto un canale diretto di supporto per i gestori delle piattaforme operanti; è stata istituita una *task force* interna dedicata a rispondere ai numerosi quesiti pervenuti attraverso il sito *web* istituzionale, nel quale è stata predisposta un'apposita sezione riservata al tema e contenente la totalità delle notizie e delle FAQ

pubblicate sull'argomento; sono stati assicurati incontri periodici con gli stessi gestori delle piattaforme e con i rappresentanti delle stazioni appaltanti degli enti locali, per analizzare congiuntamente eventuali criticità nella fase di avvio e fornire supporto e soluzione alle problematiche emerse.

Inoltre, al fine di rispondere alle esigenze rappresentate dagli enti territoriali in relazione alle acquisizioni di modico valore economico, per le quali è stata soppressa la piattaforma *SmartCig*, con comunicato del 10 gennaio 2024, l'Autorità ha informato gli utenti della possibilità di utilizzare, fino al 30 settembre 2024, l'interfaccia *web* resa disponibile dalla piattaforma di ANAC anche per gli affidamenti diretti di importo inferiore ad euro 5.000, quale modalità suppletiva cui ricorrere in caso di impossibilità o difficoltà di accesso alle piattaforme di approvvigionamento digitale.

In merito alla presunta onerosità della compilazione delle schede *web* previste per l'ottenimento del CIG, occorre considerare che ANAC ha reso disponibili, tramite le piattaforme di approvvigionamento digitale, schede differenziate in ragione della complessità della procedura, con un *set* di dati da inserire più o meno ampio a seconda del valore dell'affidamento e della tipologia di procedura che si intende espletare.

In virtù di ciò, l'Autorità ha quindi evidenziato di ritenere superate molte delle criticità rappresentate nelle interrogazioni in esame relative ad un presunto aggravio degli oneri connessi ai piccoli affidamenti, rappresentando di aver comunque mantenuto aperto il tavolo permanente di confronto con i rappresentanti degli enti territoriali.

Con ulteriore Comunicato del 30 gennaio 2024, in tema di qualificazione, ANAC ha altresì chiarito che, laddove le stazioni appaltanti e le centrali di committenza non abbiano provveduto a confermare, entro il 31 gennaio, la disponibilità di piattaforme di approvvigionamento digitale certificate, tale requisito si intende positivamente accertato in qualunque momento, anche successivo al 31 gennaio, attraverso il concreto utilizzo di una delle predette piattaforme.

È stata, poi, svolta una specifica analisi dei dati relativi ai CIG acquisiti dal 1° gennaio fino a quel momento, che ha mostrato come, dopo le prime settimane di assestamento iniziale e di fisiologico adeguamento da parte delle stazioni appaltanti, la digitalizzazione dei contratti pubblici e le piattaforme di approvvigionamento certificate iniziassero ad entrare a regime.

L'Autorità ha, quindi, potuto concludere che, pur in presenza di inevitabili difficoltà connesse all'attuazione di una transizione di ampia portata realizzata nei tempi stretti imposti dalla normativa, la digitalizzazione dei contratti pubblici possa considerarsi pienamente operativa.

Sono stati, inoltre, evidenziati gli enormi benefici che derivano al mercato dalla digitalizzazione di un'ampia gamma di servizi prima gestiti in modalità tradizionali – si pensi alla pubblicità legale, alla trasparenza delle procedure, alla possibilità di effettuare le verifiche sugli operatori economici attraverso il nuovo fascicolo virtuale, con un notevole risparmio sui tempi di aggiudicazione delle gare – ai quali non è possibile immaginare di rinunciare, sia per gli affidamenti di stazioni appaltanti ed enti aggregatori di grandi dimensioni, che per le piccole realtà commerciali che, dall'accesso al nuovo ecosistema di approvvigionamento digitale, non potranno che trarre vantaggi, soprattutto in termini di trasparenza e concorrenzialità del mercato.

1.6. GLI ATTI DI SEGNALAZIONE AL GOVERNO E AL PARLAMENTO

Nel corso dell'anno 2023 gli atti di segnalazione dell'Autorità a Governo e Parlamento sono stati meno numerosi rispetto alle annualità precedenti.

Con riferimento alla materia dei contratti pubblici la ragione è sicuramente da rinvenire nell'approvazione e nell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, al cui lungo *iter* di formazione del testo definivo l'Autorità ha preso parte attivamente formulando in più sedi diverse osservazioni riportanti le criticità rilevate con riferimento alla nuova disciplina e le soluzioni ritenute più utili per il loro superamento.

Nella seconda parte dell'anno, come abbiamo già visto negli elementi di sintesi, ANAC ha privilegiato il confronto con la Cabina di regia per il Codice dei contratti pubblici, alla quale sono state indirizzate le segnalazioni rispetto alle difficoltà emerse nella prima applicazione della nuova disciplina.

In materia della prevenzione della corruzione e della trasparenza gli interventi generali dell'Autorità hanno

invece avuto natura prevalentemente regolatoria, ad eccezione della richiesta dell'intervento legislativo finalizzato ad armonizzare e raccogliere tutti gli obblighi dichiarativi previsti dalla normativa vigente nella Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa.

1.6.1. L'applicazione del Codice dei contratti ai soggetti privati che affidano lavori finanziati in misura maggioritaria con risorse pubbliche - atto di segnalazione del 18 ottobre 2023

Con l'atto di segnalazione del 18 ottobre 2023, l'Autorità ha rilevato che il d.lgs. n. 36/2023 non ha riprodotto le disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, con le quali si era data attuazione all'articolo 13 della Direttiva 2014/24/UE[72], e che prevedevano l'applicazione della disciplina dei contratti pubblici all'aggiudicazione dei contratti di appalti di lavori e servizi – di valore superiore a determinate soglie – sovvenzionati direttamente in misura superiore al 50% da amministrazioni.

La Relazione illustrativa del d.lgs. n. 36/2023 non accenna alla fattispecie in esame, né dà atto della volontà di restringere l'ambito applicativo del Codice espungendo dai soggetti tenuti alla relativa osservanza i privati destinatari di finanziamenti pubblici maggioritari.

Tenuto conto che non è possibile discostarsi dalla disciplina euro-unitaria, l'Autorità ritiene necessaria un'attività di integrazione della disciplina dei contratti pubblici, partendo dal presupposto che, nella stessa Relazione, si è anche chiarito che, nell'ottica della semplificazione dei contenuti, si è scelto di espungere dal testo normativo la riproduzione di nozioni e istituti non ritenuta necessaria.

Ne consegue che si può ragionevolmente ritenere che la mancata riproduzione dell'articolo 13 della Direttiva sia una mera conseguenza della semplificazione dell'attività definitoria.

Sulla base di tale lettura l'Autorità ha affermato che, relativamente agli affidamenti dei lavori e dei servizi connessi di importo pari o superiore alle soglie indicate nella richiamata disposizione, si può procedere all'applicazione diretta della norma comunitaria, che ha una formulazione esaustiva, oltre che sufficientemente chiara e precisa, riservandosi di fornire ulteriori indicazioni in tal senso.

Per quanto concerne, invece, gli affidamenti sottosoglia, in assenza di specifiche indicazioni nella normativa nazionale, non è possibile procedere in via interpretativa all'estensione dell'ambito di applicazione della disciplina dei contratti pubblici a fattispecie ulteriori.

Si è quindi suggerita un'integrazione normativa del nuovo Codice dei contratti con la previsione di disposizioni espresse volte a ripristinare il contenuto dell'articolo 1, comma 2, lettera a), del d.lgs. n. 50/2016, oltre che di estendere la casistica alle opere finanziate in misura maggioritaria con risorse pubbliche di importo superiore a un milione di euro, anche quando non destinate direttamente ad essere fruite da parte della collettività.

Inoltre, con riferimento ai soggetti privati già tenuti all'osservanza del Codice dei contratti, nonché a quelli che lo sarebbero in forza dell'applicazione diretta della Direttiva, sopra richiamata, e alla luce della modifica normativa raccomandata, si è evidenziato che andrebbero contemperate le legittime istanze dei soggetti privati a non essere assoggettati ad adempimenti eccessivi con quella di garantire che gli affidamenti pubblici di una certa rilevanza siano effettuati solo da soggetti adeguatamente qualificati.

In merito all'esigenza di qualificazione, l'Autorità ha suggerito un sistema 'modulare' che consenta ai soggetti privati tenuti ad obblighi di evidenza pubblica in quanto destinatari di finanziamenti pubblici di notevole entità:

- nell'immediato, di rivolgersi a stazioni appaltanti qualificate per lo svolgimento di dette procedure, assicurando in tal modo il soddisfacimento degli interessi pubblici sopra richiamati;

- per il futuro, di conseguire la qualificazione, laddove già in possesso di specifiche competenze e *know how* da conservare e valorizzare, tramite criteri di qualificazione snelli e definiti appositamente dall'Autorità.

Resta fermo che tale scelta dovrebbe rimanere facoltativa potendosi, in termini generali, mantenere la possibilità di rivolgersi sempre ad una stazione appaltante qualificata.

1.6.2. L'adempimento degli obblighi di pubblicità e trasparenza mediante la Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa - atto di segnalazione del 25 ottobre 2023

Nell'ambito delle attività riconducibili all'obiettivo strategico per l'anno 2023 costituito dalla realizzazione

72 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici, che abroga la direttiva 2004/18/CE.

della Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa, l'Autorità ha approvato il testo di una segnalazione a Governo e Parlamento finalizzata a promuovere l'adozione di una disciplina omogenea e compiuta di tale banca dati, intesa come punto di accesso unico per i dati corrispondenti agli obblighi di pubblicazione previsti dal vigente quadro normativo.

L'Autorità, nell'ottica del rafforzamento dei livelli di trasparenza nel settore pubblico, ha sempre considerato 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.

Attraverso un sistema fondato sulla standardizzazione delle informazioni e sull'omogeneizzazione delle modalità di raccolta, pubblicazione e consultazione delle stesse, è infatti possibile agevolare gli adempimenti in tema di trasparenza a cui sono tenute le amministrazioni e soddisfare, al contempo, la richiesta di trasparenza degli *stakeholders*.

Pertanto, sulla base delle disposizioni normative vigenti e nell'esercizio dei suoi poteri in materia di trasparenza, l'Autorità ha 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 pubblicazione, compresi quelli previsti dal sistema di trasparenza delineato dal d.lgs. n. 33/2013[73].

Nell'ambito di tale sistema la trasparenza è intesa come modalità di attuazione del principio democratico e dei principi costituzionali di uguaglianza, imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia, efficienza e integrità dell'azione amministrativa; in quanto tale essa costituisce garanzia delle libertà dei cittadini e concorre alla realizzazione di un'amministrazione aperta e al servizio della nazione (articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 33/2013).

Il decreto in esame prevede quindi specifiche modalità di pubblicazione dei dati, delle informazioni e dei documenti e attribuisce ad ANAC un ruolo di *dominus* posto al vertice del sistema, chiamato a svolgere funzioni di regolazione, di controllo, di vigilanza e sanzionatorie, a presidio dell'attuazione del principio di trasparenza inteso nel senso anzidetto.

Più in particolare, oltre alle funzioni di regolazione esercitate attraverso il Piano Nazionale Anticorruzione e le Linee Guida in materia di esclusione e limiti all'accesso civico, alle funzioni di vigilanza e sanzionatorie in materia di adempimento degli obblighi di pubblicazione e sul corretto operato dei responsabili per la trasparenza, l'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013 individua l'Autorità come il soggetto competente a definire criteri, modelli e schemi standard per l'organizzazione, la codificazione e la rappresentazione dei documenti, delle informazioni e dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi della normativa vigente, nonché relativamente all'organizzazione della sezione "Amministrazione trasparente" del sito *web* istituzionale di ogni amministrazione.

Tali poteri hanno la duplice finalità di: *a)* assicurare il coordinamento informativo e informatico dei dati, per la soddisfazione di esigenze di uniformità, confrontabilità e successiva rielaborazione; *b)* definire i requisiti di qualità delle informazioni diffuse.

Pertanto, l'articolo 48 del d.lgs. n. 33/2013 deve essere inteso nel senso di attribuire ad ANAC la facoltà di esercitare la funzione regolatoria anche attraverso la previsione di modalità tecniche che, pur non previste espressamente, consentano di attuare la disciplina della trasparenza con sistemi di raccolta e diffusione automatizzati che tengano conto dell'evoluzione tecnologica, quali un'infrastruttura informatica *ad hoc* nella quale far confluire e rendere pubblici tutti i dati in questione, come la Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa.

L'implementazione di tale banca dati rende tuttavia necessario tener conto delle diverse disposizioni normative vigenti che già prevedono tale banca dati[74], anche mediante un intervento di natura legislativa che ne as-

73 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".*

74 Si tratta, dell'articolo 8, comma 2, lettera u), della legge 5 agosto 2022, n. 118, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"*, ove, tra i princìpi e i criteri direttivi per il riordino della disciplina di settore, è previsto il rafforzamento della trasparenza degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, la regolazione negoziale e il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, *"resa interoperabile con le banche dati nazionali già costituite, e la piattaforma unica della trasparenza".*
Tale delega è stata attuata con il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, *"Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"*, il cui articolo 31, nell'individuare gli obblighi in materia di *"trasparenza nei servizi pubblici locali"*, stabilisce, ai commi 2 e 3, che gli atti e i dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sono trasmessi ad ANAC, che li rende accessibili *"anche attraverso la piattaforma unica della trasparenza gestita da Anac, che costituisce punto di accesso unico per gli atti e i dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione di cui al comma 2".*
Infine, il nuovo Codice dei contatti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, individua ANAC come soggetto preposto all'istituzione e alla tenuta di questo strumento e definisce la portata dell'utilizzo dello stesso, che viene a ricomprendere la totalità dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (si vedano nello specifico l'articolo 23, comma 4, e il successivo articolo 28, comma 3).

sicuri la più completa ed efficace realizzazione attraverso la previsione espressa della sua istituzione e della necessità di farvi confluire tutti gli adempimenti già posti a carico delle amministrazioni dalle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 33/2013, nonché le informazioni già contenute nella stessa ai sensi dell'articolo 31, comma 3, d.lgs. n. 201/2022[75] e degli articoli 23, comma 4 e 28, comma 3, d.lgs. n. 36/2023.

L'Autorità ha quindi suggerito a Governo e Parlamento – formulando anche il relativo testo normativo – l'inserimento nel d.lgs. n. 33/2013 di una nuova disposizione che, in coordinamento con la vigente disciplina sulla trasparenza, affermi in maniera espressa l'obbligo per le amministrazioni di utilizzare la Piattaforma Unica della Trasparenza Amministrativa per adempiere a tutti gli obblighi di pubblicazione e la trasformi in un punto di accesso unico per i dati oggetto di tali obblighi.

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

1.7.1. Il contributo all'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna in materia di prevenzione della corruzione

Nel corso dell'anno 2023 l'Autorità è intervenuta ai lavori della Commissione I, Bilancio, Affari generali ed Istituzionali dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, per l'approvazione della risoluzione sul "Pacchetto anticorruzione" del Programma di lavoro 2023 della Commissione europea, mettendo in evidenza alcuni temi connessi alle questioni oggetto di discussione e mettendo a disposizione alcuni documenti ritenuti particolarmente significativi.

Innanzitutto, sono stati richiamati i ripetuti interventi dell'Autorità in merito all'istituto del *pantouflage*, di cui all'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001, finalizzati a fornire indicazioni di carattere interpretativo per l'applicazione della disciplina, ma soprattutto a rappresentare le molteplici criticità rilevate nell'ambito dell'attività di vigilanza in materia.

In merito, si è fatto riferimento alle indicazioni contenute nei Piani Nazionali Anticorruzione 2019 e 2022, nonché alla segnalazione a Governo e Parlamento del 2020, approvata a seguito del riconoscimento dei poteri di vigilanza e sanzionatori in materia, operato dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 7411 del 29 ottobre 2019 della Sezione V.

L'Autorità ha poi affrontato il tema del conflitto di interessi, della trasparenza e del principio di rotazione applicabile alle procedure ad evidenza pubblica, riportandosi alle osservazioni trasmesse alle Camere durante le attività per il rilascio del parere sullo schema di codice dei contratti pubblici, poi approvato con il d.lgs. n. 36/2023.

In particolare, si è ribadita la rilevanza della attività "preventive" delle stazioni appaltanti, volte a far emergere situazioni di conflitto, nonché la necessità di evitare di introdurre modalità di dimostrazione tanto complesse da vanificare la disciplina del conflitto stesso.

Ciò anche alla luce del fatto che le ipotesi di conflitto – e, con esse, di possibili interferenze illecite sulle procedure di affidamento di contratti pubblici –, continuano a verificarsi frequentemente e necessitano di adeguate modalità di gestione da parte delle stazioni appaltanti, come dimostrato dagli esiti dell'indagine condotta dall'Autorità sulle modalità di gestione delle situazioni di conflitto di interesse nell'ambito della contrattualistica pubblica da parte dei Comuni, con particolare riferimento agli affidamenti diretti (cfr. Comunicato del Presidente del 11 gennaio 2023).

Un altro tema ritenuto di interesse per la Commissione è stato quello della protezione delle persone che segnalano violazioni di disposizioni di legge comunitarie e nazionali (*whistleblowers*), con riferimento al quale sono state richiamate le osservazioni svolte in sede di approvazione del decreto legislativo di attuazione della Direttiva europea (UE) 2019/1937, riguardante la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e delle disposizioni normative nazionali[76], nonché le attività fino a quel momento poste in essere per la successiva approvazione delle Linee Guida attuative della nuova disciplina.

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

76 Attuata nel nostro Paese con il decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, *"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".*

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

Altro invito pervenuto lo scorso anno è quello da parte della Commissione antimafia del Consiglio comunale di Milano, che ha ritenuto opportuno sentire l'Autorità nell'ambito degli approfondimenti in ordine ad attività, obiettivi e strumenti finalizzati alla lotta alla corruzione e alle infiltrazioni illecite nelle attività delle pubbliche amministrazioni, specie nelle procedure di affidamento di contratti pubblici.

L'Autorità ha dapprima sottolineato come, nel mercato dei contratti pubblici, corruzione e mafia tendano a costituire una stretta simbiosi, nutrendosi reciprocamente del legame tra funzionari pubblici corrotti e le associazioni criminali che agiscono sul territorio, finendo per arrecare un grave pregiudizio alla qualità dei servizi e alla tutela dei lavoratori coinvolti.

Il legislatore è consapevole di questo legame: nel prevedere le misure da adottare nel caso di infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso degli enti locali ha, infatti, legato questi fenomeni con l'inefficienza dell'amministrazione e con la compromissione dei principi di buon andamento e imparzialità.

La prevenzione della corruzione, declinata nella trasparenza dell'azione amministrativa e nella diffusione della cultura della legalità, nel combattere la cattiva amministrazione, agisce quindi anche come prevenzione dagli attacchi che possano provenire dalle associazioni criminali.

In questo contesto l'attività dell'Autorità può contribuire, attraverso le funzioni di prevenzione della corruzione, di implementazione del principio di trasparenza e di vigilanza, soprattutto collaborativa, all'emersione di fenomeni di *mala gestio*, che sono indice di cattivo impiego delle risorse pubbliche e anche di fenomeni criminali.

L'Autorità è, infatti, convinta che una efficace azione di prevenzione della corruzione non possa che passare attraverso la più ampia collaborazione con le istituzioni e gli enti chiamati a garantire l'efficace utilizzo delle risorse pubbliche, nonché con i soggetti privati selezionati per la fornitura di beni o servizi, o per la realizzazione delle opere infrastrutturali.

Questa collaborazione si realizza anche nella creazione di una rete di supporto capace di favorire lo sviluppo di centri di competenza e di soggetti specializzati, che possano supportare le stazioni appaltanti nell'attività contrattuale, nonché di alleanze orizzontali tra le amministrazioni che consentano di diffondere esperienze e buone prassi e per lo svolgimento condiviso delle funzioni più complesse.

1.8. I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE CON ISTITUZIONI ED ALTRI ENTI

L'Autorità, nel corso del 2023, ha consolidato e ampliato le politiche di collaborazione con Ministeri, istituzioni, organizzazioni *no profit*, università ed enti di ricerca, finalizzate alla co-progettazione di percorsi di alta formazione e di attività di ricerca, conferenze e dibattiti pubblici nei settori di competenza.

Innanzitutto, occorre evidenziare il particolare impegno profuso lo scorso anno nella collaborazione con le istituzioni e gli organismi coinvolti nell'attuazione del PNRR e nel processo di digitalizzazione delle procedure di affidamento di contratti pubblici, già descritta negli elementi di sintesi.

La collaborazione con le diverse istituzioni pubbliche, come quella con il Ministero dell'Interno, la Regione Marche, il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), l'Automobile Club d'Italia (ACI) e Invitalia[77], è stata mirata a garantire la concorrenza, la trasparenza e la digitalizzazione negli appalti pubblici, con attenzione alla prevenzione della corruzione e all'ottimizzazione dei processi.

In particolare, la solida collaborazione con il Ministero dell'Interno e la Regione Marche ha permesso di svolgere iniziative informative e formative sulla prevenzione dei rischi corruttivi, con l'obiettivo principale di promuovere la sicurezza, il rispetto della legalità e l'integrità durante il processo di acquisizione di contratti pubblici, ponendo particolare enfasi sulla fase di esecuzione contrattuale e sulla rendicontazione, diffondendo la cultura della trasparenza e dell'integrità, anche al fine di implementare strategie efficaci contro frodi, corruzione e infiltrazioni criminali.

77 Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. è un'agenzia governativa italiana costituita come società per azioni e partecipata interamente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si occupa di sviluppare il processo di crescita economica del Paese, attraverso l'azione su settori strategici per lo sviluppo e l'occupazione, anche attraverso il rilancio delle aree di crisi. Invitalia gestisce gli incentivi nazionali che favoriscono la nascita di nuove imprese e le *startup* innovative; offre servizi alla pubblica amministrazione per accelerare la spesa dei fondi comunitari e nazionali e per la valorizzazione dei beni culturali; è centrale di committenza e stazione appaltante per la realizzazione di interventi strategici sul territorio.

Tenuto conto delle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, il confronto con il Ministero suddetto e con la Regione Marche ha, inoltre, avuto come obiettivo anche quello di identificare strumenti per ottimizzare le attività di inserimento dei dati nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP) e nel Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico.

Nell'ambito delle attività istituzionali del Ministero dell'Interno relative all'accoglienza di migranti e richiedenti protezione internazionale in Italia, l'Autorità ha offerto il suo contributo per la promozione dell'utilizzo delle migliori pratiche negli affidamenti di beni e servizi.

Inoltre, significativa è stata la collaborazione avviata con il CNR, nell'ambito delle innovazioni tecnologiche per semplificare e razionalizzare la raccolta dei dati oggetto di pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, mediante l'analisi e la valutazione di tecnologie digitali innovative destinate al recupero, alla classificazione e all'interpretazione automatizzata delle informazioni, di cui si parlerà più diffusamente nel paragrafo 6 del capitolo 3.

L'interlocuzione con ACI è stata, invece, indirizzata essenzialmente al sostegno dei Club Provinciali nell'adempimento degli obblighi normativi in materia di trasparenza e di prevenzione della corruzione, attraverso il monitoraggio e il controllo dell'Autorità.

Dalla necessità di integrare le banche dati dei diversi enti presenti sul territorio è nata la collaborazione con Invitalia, volta a sviluppare e integrare la sua piattaforma con i servizi abilitanti l'*eProcurement* sviluppati da ANAC nell'ambito del PNRR. L'obiettivo è stato quello di valutare le evoluzioni e le integrazioni rese necessarie dallo sviluppo della BDNCP, con particolare riferimento alla gestione completa degli investimenti pubblici e alle procedure di affidamento.

L'Autorità ha poi proficuamente interloquito con la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome al fine di garantire qualità e tempestività delle informazioni sui contratti pubblici, semplificando gli oneri amministrativi e promuovendo la completa digitalizzazione delle procedure.

Sempre in relazione al potenziamento della BDNCP, occorre rammentare anche il progetto PNRR *"GRINS – Growing Resilient, Inclusive and Sustainable"*, avviato dall'Università di Padova – Dipartimento di Scienze economiche e aziendali "Marco Fanno", al quale l'Autorità ha partecipato con l'obiettivo di rafforzare la semplificazione e la digitalizzazione delle procedure e dei processi della pubblica amministrazione, in conformità con le previsioni del nuovo Codice, implementare efficaci misure per migliorare l'efficienza del mercato pubblico, avviare sperimentazioni di processi virtuosi e prevenire la corruzione nella pubblica amministrazione.

Più in generale, sempre nell'ambito delle collaborazioni con le istituzioni universitarie, l'Autorità ha fornito il suo sostegno attraverso la concessione di patrocini gratuiti per corsi, convegni e conferenze su tematiche relative alla sua attività istituzionale.

In relazione agli accordi riconducibili alle attività di regolazione, di indirizzo e monitoraggio e di vigilanza, si segnalano i Protocolli d'intesa stipulati con la Procura della Repubblica di Barcellona Pozzo di Gotto, la Procura della Repubblica di Patti e la Procura della Repubblica di Ravenna, finalizzati allo scambio di dati e informazioni attinenti indagini, istruttorie e procedimenti, sia penali che amministrativi, condotti dalle parti coinvolte.

È stata instaurata, inoltre, una collaborazione con l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) della Regione Lombardia, che mira ad implementare le misure anticorruzione, mediante definizione, valutazione, sperimentazione e monitoraggio di indicatori specifici per la misurazione dei fenomeni corruttivi a livello territoriale. Tale attività è riconducibile all'obiettivo, perseguito dall'Autorità, di dotarsi di strumenti per quantificare il rischio di corruzione, fornendo altresì indicatori analitici distinti per le varie amministrazioni, valorizzando e aggiornando regolarmente gli indicatori e sviluppando una metodologia di riferimento a livello europeo per la misurazione del rischio di corruzione.

Infine, si ricorda il protocollo stipulato con altre autorità amministrative indipendenti (in particolare Banca d'Italia, AGCM, Consob, IVASS), per la gestione di procedure di appalto congiunte per l'acquisizione di beni, servizi e lavori. Lo svolgimento congiunto delle procedure di approvvigionamento rappresenta uno strumento efficace per potenziare l'azione istituzionale delle autorità coinvolte, perseguendo obiettivi di razionalizzazione e contenimento dei costi associati alle procedure, favorendo economie di scala e contribuendo al risparmio di spesa pubblica.

1.9. LE INIZIATIVE PER LA DIFFUSIONE DELLA CULTURA DELLA LEGALITÀ

Come abbiamo visto, l'anno 2023 è stato caratterizzato dalle sfide derivanti dall'attuazione del PNRR e dalla normativa del *whistleblowing* e, pertanto, tali temi sono stati scelti anche per l'XI edizione della giornata dei Responsabili della prevenzione della corruzione e trasparenza (RPCT), dal titolo "*RPCT e Whistleblowing esperienze e competenze*", che rientra tra le principali iniziative poste in essere dall'Autorità per la diffusione della cultura della legalità.

Anche quest'anno l'evento si è svolto in presenza ma, per consentire una partecipazione più allargata, si è ritenuto utile mantenere anche il canale telematico in modalità sincrona.

La giornata si è aperta con una prima riflessione sul ruolo sempre più centrale attribuito agli RPCT e sulla nuova disciplina introdotta dal d.lgs. n. 24/2023 con l'obiettivo di ampliare le tutele per chi segnala illeciti, sulle Linee Guida ANAC in materia e sulla nuova piattaforma messa a disposizione per la raccolta delle segnalazioni esterne.

La seconda parte dell'evento è stata dedicata al ruolo degli RPCT, alle loro esperienze e competenze nella gestione delle segnalazioni interne e alla collaborazione con gli Enti del terzo settore nella tutela dei *whistleblowers*.

I Consiglieri dell'Autorità hanno partecipato moderando gli interventi nelle due tavole rotonde.

Alla prima hanno preso parte gli RPCT del Ministero delle Imprese e del Made in Italy, di Trentino Sviluppo S.p.A. e il rappresentante di ETS *"Amici di Mimmo"*, l'esperto *whistleblowing* in *Transparency International Italia*, il referente Anticorruzione civica dell'Associazione Libera contro le mafie.

Nella seconda tavola rotonda sono intervenuti il Presidente dell'Associazione Italiana Integrità del Sistema Salute, il dirigente – UdM PNRR – Dipartimento per la trasformazione digitale – Presidenza del Consiglio dei Ministri, gli RPCT del Comune di Pistoia e della Regione Emilia-Romagna.

Sempre sul piano delle iniziative per la promozione della cultura della legalità, meritano di essere ricordate le numerose iniziative dei vari enti (università, centri studi, organizzazioni del terzo settore, ecc.) che hanno beneficiato del patrocinio dell'Autorità.

Tra di esse menzioniamo le seguenti:

- *"Giornata della Trasparenza 2023 - semplificare, integrare, digitalizzare"* organizzata dal Dipartimento di Management dell'Università di Torino e tenutasi il 9 marzo 2023 presso il Rettorato della medesima università;

- Primo Forum del Mezzogiorno Antonio Serra, dal titolo *"Il Sud del Paese e le sfide del ventunesimo secolo, tra attuazione del PNRR e prospettive di crescita e di sviluppo"*, tenutosi a Cosenza nei giorni 18 e 19 maggio 2023 e organizzato dalla Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Cosenza; all'evento ha preso parte anche il Presidente di ANAC, intervenuto al forum sulla parte relativa alla *"Formazione, ricerca e pubblica amministrazione per lo sviluppo del Mezzogiorno. Questioni demografiche e migrazione professionale"*;

- *"6ª Rassegna diritto pubblico dell'economia"* tenutasi a Varese nei giorni 25 e 26 maggio 2023 e organizzata dall'Unione Provinciale Enti Locali di Varese (UPEL), in relazione alla quale l'Autorità aveva già concesso il patrocinio in edizioni precedenti e che in questo caso è stata co-patrocinata da Regione Lombardia, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Comune Varese, Provincia Varese, Università Insubria Varese, Camera Commercio Varese, Anci, Invitalia, Istituto Commercio Estero (ICE);

- convegno *"Imprese, appalti pubblici e PNRR: un approccio incentivante della partecipazione alle gare"* tenutosi a Roma il 30 maggio 2023, organizzato dalla Fondazione Formiche-Alberto Brandani, e che ha visto la partecipazione di un Consigliere dell'Autorità in merito alla questione dell'entità del problema delle gare deserte ed ulteriori interventi sulle novità normative per un mercato libero più accessibile;

- patrocinio e autorizzazione all'utilizzo del logo ANAC per la VII edizione del *"Master Universitario di II Livello in compliance e prevenzione della corruzione nei settori pubblico e privato"*, organizzato da Luiss School of Law;

- *"Convegno di presentazione dei risultati della Ricerca dell'Osservatorio Agenda Digitale della School of Management"*, tenutosi a Milano il 31 gennaio 2024 e promosso dal Politecnico di Milano – Dipartimento di Ingegneria gestionale;

- convegno internazionale promosso dalla società cooperativa "Centro per gli Studi Criminologici, Giuridici e Sociologici" di Viterbo dal titolo *"Le reliquie della Chiesa-Storia, falsificazioni e traffici illeciti"* (30 settembre 2023);

- patrocinio concesso al sindaco del Comune di Vare-

se relativamente all'organizzazione di un percorso di formazione sui rischi di corruzione da rivolgere a tutto il personale nell'ambito del "Piano per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità";

- iniziativa *"COME dire NO alla VIOLENZA"* (Riccione, 24 novembre 2023), promossa dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata della Provincia di Rimini allo scopo di sensibilizzare i giovani al rispetto e alla non violenza nei confronti delle donne;

- evento organizzato dal comune di Padova nei giorni 16, 17 e 18 maggio 2023 dal titolo *"Duezerocinquezero" – Forum Nazionale sull'Energia e sulla Sostenibilità"*, per la cui precedente edizione l'Autorità aveva già concesso il patrocinio;

- Master Executive II livello, già precedentemente patrocinato da ANAC per l'anno accademico 2021/2022, *"Appalti pubblici, prevenzione della corruzione, sostenibilità ed innovazione"*, organizzato dai dipartimenti di Economia e Management e di Scienze dell'Ambiente e della Prevenzione dell'Università degli Studi di Ferrara.

1.10. LA PARTECIPAZIONE ALL'INIZIATIVA *OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP*

Come è noto, ANAC aderisce alla *partnership* italiana per promuovere l'*Open Government* (OGP Italia) e nel corso dell'anno 2023 ha partecipato al V Piano Nazionale del governo aperto per l'Italia, curando il coordinamento di tre azioni specifiche, due nel campo della prevenzione della corruzione e cultura dell'integrità ed una per la trasformazione digitale e l'inclusione.

ANAC ha, inoltre, partecipato alle riunioni del *Forum multistakeholder*, organismo paritetico a cui partecipano 11 pubbliche amministrazioni e 11 organizzazioni della società civile. Tale *forum* ha in carico la *governance* del Piano Nazionale del governo aperto e la co-creazione della strategia italiana per il governo aperto, che ha portato avanti, nel corso del 2023, attraverso incontri con la *partnership* mondiale.

In particolare, ANAC ha organizzato specifiche sessioni di approfondimento e *webinar online* in collaborazione con il Formez per l'aggiornamento degli *stakeholders* su argomenti rilevanti, come ad esempio sessioni tematiche sui dati aperti e sulle modalità di attestazione della corretta pubblicazione dei dati per finalità di trasparenza da parte degli organismi di valutazione indipendenti.

Nell'ambito dell'impegno "reti e strategie per l'integrità", ANAC ha coordinato il gruppo di lavoro sul *whistleblowing* e quello sull'integrità dei funzionari pubblici, che hanno portato alla pubblicazione di un catalogo dei rischi per l'integrità dei decisori pubblici nell'ambito del PNRR e di una guida per il supporto ai segnalanti, specificamente destinata alle organizzazioni della società civile.

Inoltre, ha coordinato l'azione "standard aperti per l'inclusività e la partecipazione della società civile nel monitoraggio della spesa pubblica", che mira 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 (come i dati della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici) ed avviando un ciclo virtuoso di co-creazione che coinvolga tutti gli *stakeholders*.

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. I lavori hanno portato alla pubblicazione di un vademecum da parte delle organizzazioni della società civile partecipanti, sul sito *web* "*dati bene comune.it*"[78], con numerosi esempi di applicazioni pratiche.

78 #DatiBeneComune è una campagna nata nel novembre 2020 per chiedere al Governo italiano di pubblicare in maniera aperta i dati sulla gestione della pandemia di Covid-19. L'iniziativa, promossa e sostenuta da molte organizzazioni – tra le quali anche *Transparency International Italia* – ha raggiunto alcuni risultati importanti ed è riuscita ad imporre il tema dell'apertura dei dati nell'agenda politica. Dal maggio 2021, in collaborazione con l'Osservatorio Civico PNRR, chiede l'apertura di tutti i dati relativi al PNRR e, più in generale, l'apertura di tutti i dati di pubblico interesse.

2 LE RELAZIONI INTERNAZIONALI

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

Come noto, secondo quanto previsto dalla legge n. 190/2012[79] – che ha istituito l'Autorità Nazionale Anticorruzione italiana, in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione[80] e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione[81] –, ANAC, nell'ambito della sua attività di controllo, prevenzione e contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, *"collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali ed internazionali competenti"* (articolo 1, comma 2, lett. a).

Pertanto, anche lo scorso anno, proseguendo e rafforzando il percorso già intrapreso in precedenza, l'Autorità ha continuato ad alimentare la rete di rapporti internazionali nei quali si esplica l'esercizio dei suddetti compiti di collaborazione con gli organismi extranazionali operanti nell'ambito della prevenzione della corruzione e nella promozione dell'integrità pubblica come valore fondamentale della società civile.

Di seguito verranno descritte brevemente alcune delle più rilevanti iniziative internazionali a cui ha preso parte ANAC nel 2023, promuovendo le proprie buone pratiche e cercando di imparare da quelle degli altri Paesi, valorizzando il modello italiano di integrazione della prevenzione della corruzione e di vigilanza e regolazione sugli appalti pubblici, favorendo la convergenza normativa e la promozione dei principi della *rule of law* internazionale, fornendo assistenza tecnica e partecipando ai programmi di *capacity bulding* per rendere tangibile lo spirito di collaborazione dell'Italia nella comunità internazionale.

2.2. LE ATTIVITÀ E LE COLLABORAZIONI IN AMBITO EUROPEO

Anche nell'anno 2023 ANAC ha continuato ad offrire il proprio contributo alle istituzioni europee con le quali ha da sempre un'intensa collaborazione, sia nel settore della prevenzione della corruzione, sia in quello dei contratti pubblici.

Consiglio d'Europa - GRECO

Innanzitutto, l'Autorità ha seguito i lavori del *Groupe d'États contre la corruption* (GRECO), l'organo di controllo – istituito dal Consiglio d'Europa – che monitora il rispetto da parte degli Stati membri degli standard e delle norme anticorruzione elaborate in ambito europeo.

Più nello specifico, 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, in collaborazione con il Ministero della Giustizia, il ricevimento della delegazione di valutatori dell'Italia nel maggio 2023, raccolto i contributi delle varie istituzioni interessate, tra le quali la stessa ANAC, e ha partecipato alle audizioni con la delegazione di valutatori.

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

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

81 Fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110.

Commissione europea

Nel corso dell'anno è, altresì, proseguito il presidio dei gruppi di lavoro della Commissione europea, assicurando lo scambio di informazioni tra questi e quelli che si occupano più propriamente di prevenzione della corruzione, nonché valorizzando le peculiarità della missione dell'Autorità e del modello italiano, che unisce la prevenzione della corruzione e la vigilanza sugli appalti pubblici.

Con riferimento al settore della prevenzione della corruzione, l'Autorità ha partecipato, negli ambiti di competenza, alle attività di raccolta di informazioni per la proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione della Commissione europea, di cui si è parlato nel capitolo precedente.

In tale ambito, ANAC ha partecipato ai *meeting* di esperti della Direzione generale della Migrazione e degli Affari interni della Commissione stessa (DG HOME)[82] ed ha risposto alle *survey* dedicate, descrivendo la peculiarità del sistema italiano e le esperienze positive potenzialmente utili in ottica europea, nonché fornendo gli elementi a sostegno della necessità di un coordinamento comunitario in materia, di strategie condivise, di requisiti comuni per le autorità indipendenti.

Nel settore dei contratti pubblici ANAC partecipa con regolarità al gruppo consultivo di esperti di *Procurement* (EXPP)[83] della Direzione generale per il mercato interno, l'industria, l'imprenditorialità e PMI (DG GROW)[84] della Commissione europea, al gruppo multilaterale di esperti sugli appalti elettronici (EXEP)[85] e al Gruppo Competitività e crescita, coordinato dal Segretariato Generale del Consiglio dell'Unione europea[86].

In particolare, nell'ambito del gruppo di lavoro EXPP, l'Autorità ha proseguito l'attività di supporto ai due sottogruppi tematici:

- *"Bottlenecks in the public procurement framework at national and EU level"*, che si occupa della verifica dell'assenza di motivi di esclusione, del margine di discrezionalità per la valutazione dei motivi di esclusione e del periodo di esclusione ai sensi dell'articolo 57(7) della direttiva 2014/24/UE;

- *"Sustainable Public Procurement"*, ove si approfondisce la materia degli acquisti sostenibili, attraverso l'identificazione delle barriere e degli ostacoli all'attuazione degli appalti sostenibili e delle modalità per coinvolgere e coordinare meglio gli esperti europei e nazionali su questi temi.

Inoltre, ANAC, in collaborazione con il relativo sottogruppo della Commissione europea, sta svolgendo tutte le attività necessarie per la raccolta dei dati relativi ai contratti pubblici, ai fini dell'aggiornamento dei formulari previsti dalle disposizioni del Regolamento (UE) 2019/1780[87] (*eForms*).

L'aggiornamento del regolamento, finalizzato principalmente a rendere i formulari adatti al monitoraggio degli obiettivi di sostenibilità degli appalti pubblici, è stato adottato dalla Commissione con Regolamento 2023/2884 del 20 dicembre 2023[88]. In questo contesto, l'attività dell'Autorità non si è limitata alla partecipazione alle riunioni dei gruppi di lavoro, ma ha previsto l'invio di contributi e proposte e la promozione del modello adottato da ANAC, nonché del ruolo e dei compiti svolti nel settore della raccolta e dell'uso dei dati sui contratti pubblici, con particolare riferimento

82 La DG HOME è la direzione generale della Commissione europea che ha il compito di garantire la sicurezza dell'UE, costruire una politica comune in materia di migrazione e asilo dell'UE e promuovere il dialogo e la cooperazione con i paesi extra-UE, contribuendo altresì allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG).

83 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.

84 La 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.

85 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.

86 Il gruppo "Competitività e crescita" prepara la normativa, le conclusioni del Consiglio e le raccomandazioni nei settori della strategia di crescita dell'UE, del mercato unico, della regolamentazione intelligente e della politica industriale. In particolare, fornisce orientamenti e sostegno in merito a questioni orizzontali e specifiche relative alla competitività e alla crescita nell'UE, al buon funzionamento del mercato interno e all'industria europea, anche per quanto riguarda il contributo del Consiglio al Consiglio europeo nell'ambito degli strumenti pertinenti, nonché all'applicazione dei principi per legiferare meglio.

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

88 Regolamento di esecuzione (UE) 2023/2884 della Commissione del 20 dicembre 2023 recante modifica del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1780.

all'esperienza dell'utilizzo di tali dati per il monitoraggio di obiettivi sociali (es. parità di genere e generazionale negli appalti finanziati dal PNRR).

ANAC ha, inoltre, continuato a partecipare ai tavoli di lavoro dell'Ufficio Pubblicazioni della Commissione europea, traendone indicazioni rilevanti per l'aggiornamento dei propri servizi informatici. In particolare, sono stati seguite le riunioni dei tavoli di lavoro sul documento di gara unico europeo e quelle per l'aggiornamento dell'ontologia dell'*eProcurement*. Questi tavoli di lavoro internazionali sono rilevanti per l'interoperabilità a livello europeo del fascicolo virtuale dell'operatore economico e per l'aggiornamento dei servizi di raccolta dati per la nuova piattaforma dei contratti pubblici.

Su invito della Commissione Europea, l'Autorità ha preso parte, nel corso del 2023, alle riunioni per lo sviluppo di uno spazio di dati unico sugli appalti pubblici a livello europeo, teso a migliorare la spesa pubblica, promuovere l'adozione di politiche pubbliche fondate sull'elaborazione dei dati e migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese alle gare d'appalto.

Tali temi sono stati oggetto della Comunicazione della Commissione europea 2023/C 98 del 16 marzo 2023, con la quale si è inteso sfruttare la potenza dei dati disponibili in tutta l'Unione, grazie a uno spazio di dati comune sugli appalti pubblici (PPDS) – uno dei primi spazi comuni a livello europeo di dati relativi a un'area specifica. I dati integrati, insieme all'uso di tecnologie analitiche emergenti e all'avanguardia, non solo trasformeranno gli appalti pubblici, ma forniranno anche nuove e preziose informazioni agli acquirenti pubblici, ai responsabili politici, alle imprese e ai cittadini interessati.

Nel gennaio 2024, ANAC, insieme ad AgID e Consip, ha organizzato un *workshop* presso la propria sede, nell'ambito del progetto pilota "*Strategic Procurement Dialogue Project*", promosso dalla DG GROW della Commissione europea, che mira a creare un dialogo tra gli Stati membri dell'Unione sull'utilizzo degli appalti strategici come leva per lo sviluppo di politiche pubbliche innovative e sostenibili.

Al *workshop*, che è il primo di quattro incontri, hanno partecipato oltre alla DG GROW, circa cinquanta istituzioni e *stakeholders* italiani, che si occupano degli appalti strategici, con particolare attenzione all'innovazione e agli appalti sociali, e al rispetto della disciplina sulla parità di genere e generazionale e di quella a tutela delle persone con disabilità. Nella giornata successiva, dopo aver definito il livello dell'attuale sviluppo degli appalti pubblici strategici in Italia, sono state identificate le eventuali barriere che possono ostacolare lo sviluppo degli stessi e sono state tracciate delle possibili soluzioni (*roadmap*) per incentivarne ulteriormente l'uso.

L'esperienza maturata da ANAC nella raccolta dei dati sugli appalti strutturati, a mezzo formulari standard (come gli *eForms*), è stata presentata nell'ambito di vari eventi promossi dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD), da *Open Contracting Partnership*[89] e da varie istituzioni.

In particolare, nel mese di giugno 2023, su invito della Commissione Albanese per la soluzione delle controversie negli appalti pubblici e di *Open Contracting Partnership*, l'Autorità ha co-organizzato un *workshop* internazionale sulla digitalizzazione degli appalti a Tirana, dove è stata illustrata l'esperienza italiana sull'uso dei dati nella regolazione dei contratti pubblici e nella prevenzione della corruzione.

Nel successivo mese di luglio, la banca dati e l'esperienza di raccolta dati sono state presentate nel *workshop* sulla digitalizzazione e l'utilizzo dei dati per la vigilanza sugli appalti pubblici organizzato ad Asuncion, in Paraguay, dalla rete delle autorità di vigilanza del Sud America.

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

89 *Open Contracting Partnership* è l'ente di beneficenza pubblico indipendente e senza scopo di lucro che opera in oltre 50 paesi, per migliorare gli appalti pubblici progettando riforme orientate agli obiettivi, costruendo coalizioni di cambiamento e co-creando soluzioni digitali, alimentate da dati aperti. Siamo unici nel riunire questi tre approcci e su larga scala.

2.3. LE RETI SOVRANAZIONALI PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

Come noto, ANAC è stata tra i fondatori, con il sostegno del Gruppo degli Stati europei contro la corruzione (GRECO), della Rete delle autorità per la prevenzione della corruzione (*Network of Corruption Prevention Authorities* – NCPA), la rete che si occupa di migliorare la raccolta sistematica, la gestione e lo scambio di informazioni tra le autorità del settore, supportare i membri nel potenziamento delle capacità e nella promozione dell'indipendenza operativa, riconoscere e promuovere gli standard internazionali per la prevenzione della corruzione, nonché promuovere l'integrità.

Anche nel 2023, ANAC ha confermato il forte investimento in termini di attenzione e lavoro alle attività della rete, partecipando a tutte le iniziative nell'ambito dello *steering committee* (comitato direttivo) e continuando a coordinare uno specifico gruppo di lavoro, che ha curato la raccolta e l'elaborazione di contributi in materia di strategie, politiche e pratiche anticorruzione che dimostrano i progressi e le sfide nel campo in diversi contesti nazionali e a livello internazionale.

L'Autorità, inoltre, in rappresentanza dell'Italia e di NCPA, ha ideato e promosso l'organizzazione di un *side event* sulla cooperazione internazionale, per la *Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption* (CoSP10)[90], tenutasi ad Atlanta nel dicembre 2023; evento poi confluito nell'*International cooperation day* del *GlobE network* (*Global Operational Network of Anti-Corruption Law Enforcement Authorities*) dell'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), a cui hanno partecipato esponenti di diverse organizzazioni internazionali.

L'Autorità, anche nel 2023, ha partecipato attivamente alla rete europea *Network of European Integrity and Whistleblowing Authorities* (NEIWA), animandone tutte le iniziative e contribuendo alla circolazione di conoscenze ed esperienze, nella fase particolarmente delicata ed importante di recepimento da parte degli Stati della direttiva europea in materia. Presso la sede di ANAC è stata ospitata, nelle giornate del 23 e 24 marzo 2023, l'ottava assemblea della rete, all'esito della quale i membri hanno sottoscritto la "dichiarazione di Roma" e affidato alla stessa ANAC la presidenza della rete.

L'anno 2023 è stato caratterizzato anche per l'adesione di ANAC al *Network for Integrity* (NFI), che rappresenta uno spazio di cooperazione globale, posto che riunisce più di venti istituzioni provenienti dai diversi continenti, tutte attive nella promozione dell'integrità e della trasparenza. In occasione della quarta sessione plenaria del *Network,* tenutasi a Bucarest il 5 maggio 2023, l'Autorità è stata eletta alla vicepresidenza della rete.

Particolare attenzione merita, inoltre, la collaborazione con la rete *European Network for Public Ethics* (ENPE)[91], che riunisce numerose autorità degli Stati membri dell'UE, attive nel campo dell'integrità e della trasparenza nel settore pubblico e di cui fa parte, dallo scorso anno, come osservatore, anche il Mediatore europeo. L'attività di ENPE, nel 2023, si è concentrata sui lavori preparatori e, successivamente, sull'analisi delle misure preventive inserite nella proposta di direttiva sulla lotta contro la corruzione della Commissione europea, di cui si è parlato nel capitolo precedente.

L'Autorità, infine, partecipa alle iniziative della *International Association of Anti-Corruption Authorities* (IAACA)[92], nell'ambito della quale prende parte anche al comitato esecutivo.

90 La Conferenza degli Stati Parte (CoSP) è il principale organo decisionale della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC).

91 La Rete europea per l'etica pubblica (ENPE) è stata creata nel giugno 2022 su iniziativa dell'Alta Autorità per la trasparenza nella vita pubblica, che la presiede, allo scopo di promuovere l'integrità pubblica e la trasparenza. Riunisce 12 autorità degli Stati membri dell'Unione Europea, che si scambiano regolarmente opinioni su questioni di integrità pubblica.

92 L'Associazione internazionale delle autorità anticorruzione (IAACA) è un'organizzazione anticorruzione indipendente e apolitica istituita in occasione della conferenza annuale inaugurale e dell'assemblea generale tenutasi a Pechino, Cina, nell'ottobre 2006. L'obiettivo principale dell'organizzazione è promuovere l'effettiva attuazione della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione e assistere le autorità anticorruzione nel mondo nella prevenzione e nella lotta contro la corruzione.

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

L'Autorità, per quanto di propria competenza, ha continuato a partecipare alle principali iniziative di cooperazione nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) e, più in generale, del consesso delle Nazioni Unite e dell'agenzia competente in materia di anticorruzione, l'*United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC).

In ambito UNODC, ANAC ha rappresentato il Paese nei *working group* e nei *meeting* di giugno e settembre 2023, in occasione dei quali sono state presentate alla comunità internazionale le caratteristiche e le novità del sistema di prevenzione della corruzione italiano, il modello di coniugazione di strategie e pratiche di integrità, lo sforzo dell'Autorità e del Paese nella misurazione della corruzione, con la costruzione di indicatori di rischio e *red flags*[93].

Tra le altre iniziative, vale la pena menzionare la partecipazione di ANAC al processo globale per l'adozione del *framework* delle Nazioni Unite per la misurazione della corruzione, culminato con la Conferenza internazionale a fine agosto 2023 organizzata da UNODC, UNDP (Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo – *United Nations Devolpment Programme*), IAACA e OCSE[94]; oltre che al percorso di attuazione della *Abu Dhabi Declaration* sulla cooperazione inter-istituzionale tra autorità di prevenzione, che ha avuto come momento conclusivo una conferenza internazionale organizzata da UNODC nel dicembre 2023.

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

L'Autorità ha inoltre partecipato, in rappresentanza dell'Italia, agli incontri e ai seminari dei gruppi di lavoro dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD), come quelli nell'ambito del *Working Party of the Leading Practitioners on Public Procurement*, presentando delle relazioni tecniche sull'analisi dei rischi di corruzione, e alla riunione annuale del *Working Party of Senior Public Integrity Officials* (SPIO)[95], intervenendo sul tema della protezione dei *whistleblowers*. ANAC ha preso parte anche ai lavori del *Working Group on Business Integrity and Supply Chain Risks: The case of Public Procurement*.

I temi della corruzione e delle minacce all'integrità pubblica hanno trovato uno spazio rilevante e particolare visibilità nell'ambito del Gruppo di lavoro anticorruzione (*Anti-Corruption Working Group* – ACWG G20), istituito a Toronto nel 2010 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 l'attività dell'ACWG 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. Il Presidente di ANAC è intervenuto, a marzo del 2023, a Gurugram nell'ambito della prima riunione del Gruppo di lavoro sull'anticorruzione del G20 (G20 ACWG) ed è stato uno dei relatori alla riunione ministeriale che si è tenuta il 12 agosto 2023 a Calcutta, India, *chair* di turno dell'ACWG.

93 https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/WG-Prevention/session14.html

94 https://grace.unodc.org/grace/en/news-and-events/unodc-iaca-global-conference-on-harnessing-data-to-improve-corruption-measurement.html

95 Il Gruppo di lavoro degli alti funzionari per l'integrità pubblica (SPIO) promuove la progettazione e l'attuazione di politiche di integrità e lotta alla corruzione che supportino il buon governo pubblico; rafforza i valori fondamentali, la credibilità e la capacità delle istituzioni coinvolte nell'elaborazione delle politiche e le condizioni sottostanti che modellano il processo di elaborazione delle politiche. Lo SPIO presta particolare attenzione alle questioni emergenti relative alle aree di rischio e all'interfaccia tra i settori pubblico e privato, compresi il conflitto di interessi, il lobbismo e il ruolo del denaro e dell'influenza nel processo decisionale, ma anche i meccanismi di integrità e responsabilità, compresi i meccanismi interni e il controllo esterno.

2.6. I RAPPORTI BILATERALI E I PROTOCOLLI DI COLLABORAZIONE

Anche lo scorso anno, l'Autorità, su iniziativa delle controparti, ha organizzato numerosi incontri bilaterali con autorità omologhe e con altre istituzioni di Paesi che hanno inviato specifiche richieste di incontri/attività di formazione (Corea, Bosnia, Lituania, Romania, Albania, Nord Macedonia, Spagna, etc.).

Sono state, inoltre, organizzate alcune *study visits* per delegazioni di istituzioni rumene e spagnole, due delle quali 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'UE. ANAC ha coordinato sia gli aspetti tecnico-scientifici sia gli aspetti organizzativi e logistici dei bilaterali e delle *study visits* in Italia.

Sono stati sottoscritti anche numerosi protocolli di intesa in ambito internazionale, in particolare con *Open Contracting Partership*, con il Ministro della Giustizia albanese, con la Commissione appalti pubblici del Paraguay, con l'Agenzia rumena per la soluzione delle controversie in materia di appalti, con *The Procurement Review Body of Kosovo*.

2.7. LE INIZIATIVE DI ASSISTENZA TECNICA E DI *CAPACITY BUILDING* PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE

L'Autorità partecipa ai più importanti programmi di *capacity building* dell'Italia nel campo della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità pubblica. Tali attività sono perlopiù promosse e finanziate dalla Commissione Europea – ad esempio attraverso i programmi TAIEX – e da altre organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE o OECD) e l'Organizzazione Internazionale Italo-Latino americana (IILA)[96].

Tra questi, merita menzione la partecipazione al *Programma Falcone-Borsellino*, realizzato sotto il coordinamento interistituzionale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI) e di IILA, e così denominato in onore alla memoria di due figure emblematiche della lotta alla mafia, riconosciute come punti di riferimento a livello internazionale.

Questo programma rappresenta senz'altro l'esperienza più avanzata e strutturata delle attività italiane di *capacity building* in favore della Regione Latino-Americana e dei Paesi Caraibici sui temi dell'anticorruzione e dell'antimafia.

Tra le altre iniziative ad esso riconducibili, nel corso dell'anno 2023, ANAC ha preso parte alle più importanti riunioni e iniziative di coordinamento del progetto, focalizzato, nella fase 2 del programma, proprio sulla prevenzione della corruzione, che sono culminate con l'Evento Speciale del Programma Falcone-Borsellino, che si è svolto in Paraguay nel luglio 2023, ove, come abbiamo già anticipato, l'Autorità ha presentato le proprie *best practices* in materia di uso dei dati sul *public procurement* e di misurazione dei rischi di corruzione, mettendole a disposizione della comunità internazionale.

96 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, socioeconomico, 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.

2.8. I PROGETTI *TWINNING* DELLA COMMISSIONE EUROPEA

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.

L'obiettivo viene realizzato attraverso una stretta collaborazione tra l'amministrazione/ente pubblico del Paese beneficiario interessato a seconda dell'oggetto della collaborazione 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.

Nel corso dell'anno 2023, l'Autorità ha partecipato alla *call* per il *twinning* con la Commissione anticorruzione palestinese (PACC), nell'ambito del progetto *Enhancing Democratic Governance in Palestine through Strengthening Public Integrity and Corruption Prevention*, poi assegnato dalla Commissione europea all'Autorità.

ANAC ha, quindi, organizzato il *launching event*, tenutosi a Ramallah a luglio 2023 e ha avviato le attività progettuali finalizzate all'analisi dei rischi di corruzione, alla misurazione della corruzione, alla comunicazione e alla formazione.

Successivamente, l'Autorità ha partecipato alla *call* per il *twinning* 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* (APIK), anche questo assegnato, nel gennaio 2024, dalla Commissione europea all'Autorità.

Parte seconda
La prevenzione della corruzione e la trasparenza

3 L'AGGIORNAMENTO 2023 DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA, LA TRASPARENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA E LA MISURAZIONE DEL RISCHIO CORRUTTIVO

3.1. L'AGGIORNAMENTO 2023 DEL PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE 2022-2024

La funzione principale del Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) è, da sempre, quella di coordinare le strategie di prevenzione della corruzione elaborate sia a livello nazionale che internazionale. Come chiaramente definito dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge n. 190/2012[97], si tratta di un atto d'indirizzo nei confronti delle pubbliche amministrazioni e degli enti sottoposti alla disciplina anticorruzione per:

- l'adozione della sezione anticorruzione e trasparenza del Piano Integrato Attività e Organizzazione (PIAO), da parte dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001[98], con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative;
- l'adozione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) da parte delle amministrazioni non tenute all'adozione del PIAO;
- l'integrazione del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001[99] (MOG 231), per le società ed enti di diritto privato che lo adottano.

Inoltre, in relazione alla dimensione e ai diversi settori di attività, il PNA individua i principali rischi corruttivi e i relativi rimedi, e contiene l'indicazione di obiettivi, tempi e modalità di adozione e attuazione delle misure di contrasto alla corruzione.

3.1.1. L'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti: i necessari aggiornamenti in materia di prevenzione della corruzione

Come è noto, la disciplina dei contratti pubblici è stata innovata dal d.lgs. n. 36/2023[100], un intervento normativo che si colloca nell'ambito della realizzazione degli obiettivi del PNRR/PNC e delle numerose disposizioni derogatorie introdotte che hanno reso complesso il sistema di norme applicabili al settore.

L'Autorità ha, quindi, ritenuto necessario adeguare le indicazioni relative alla materia dei contratti pubblici contenute nel PNA, dedicando così l'Aggiornamento 2023 del PNA 2022-2024 a tale materia.

In continuità rispetto al procedimento di predisposizione già seguito in passato, anche questo aggiornamento è stato adottato in via preliminare dal Consiglio nella seduta dell'8 novembre 2023 e successivamente posto in consultazione pubblica aperta dal 10 novembre al 30 novembre 2023, al fine di raccogliere osservazioni e proposte di integrazione. All'esito della consultazione, l'Aggiornamento 2023 al PNA è stato adottato con delibera ANAC n. 650 del 19 dicembre 2023.

Più nello specifico, l'Autorità ha inteso fornire indicazioni volte a supportare gli enti interessati nella predisposizione di misure di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza tali da costituire una risposta efficace e calibrata rispetto ai rischi corruttivi che possono rilevarsi nel settore dei contratti pubblici.

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

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

99 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".*

100 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".*

Ciò tenendo conto di alcuni principi guida generali, enucleati nel d.lgs. n. 36/2023, di cui i più importanti sono quelli del risultato, della fiducia e dell'accesso al mercato, che favoriscono una più ampia libertà di iniziativa e di auto-responsabilità delle stazioni appaltanti, valorizzandone autonomia e discrezionalità (amministrativa e tecnica).

Gli ambiti di intervento dell'Aggiornamento 2023 sono stati circoscritti alla sola parte speciale del PNA 2022-2024, con limitati chiarimenti e modifiche ad alcune indicazioni ivi previste al fine di coordinarle con le disposizioni del nuovo Codice dei contratti.

In primo luogo, sono state fornite precisazioni circa l'applicabilità del PNA 2022-2024 ai contratti in corso.

Poi sono stati esaminati i principali profili critici che emergono dalla nuova normativa e, di conseguenza, sostituite integralmente le indicazioni riguardanti le criticità, gli eventi rischiosi e le misure di prevenzione già contenute nel PNA 2022-2024, con la segnalazione delle parti superate e, quindi, non più in vigore dal 1° luglio 2023, data di efficacia delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023.

Nella medesima ottica è stata rielaborata e sostituita anche la tabella contenente l'esemplificazione delle possibili correlazioni tra rischi corruttivi e misure di prevenzione della corruzione (tabella n. 12 del PNA 2022-2024) con tabelle aggiornate al nuovo quadro normativo.

3.1.2. Le ulteriori indicazioni in materia di trasparenza dei contratti pubblici

Con riferimento alla trasparenza dei contratti pubblici, è stata delineata la disciplina applicabile alla luce delle nuove disposizioni sulla digitalizzazione del sistema degli appalti e dei provvedimenti adottati dall'Autorità in attuazione degli articoli 23, comma 5, e 28, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, in particolare quelli di cui alle delibere ANAC nn. 261 e 264 del 20 giugno 2023, e successivi aggiornamenti, il cui contenuto è stato descritto negli elementi di sintesi.

Più nel dettaglio, considerato che la trasparenza dei contratti pubblici è materia governata da norme differenziate, sono stati individuati tre distinti regimi di pubblicazione dei dati.

Per i contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 con esecuzione conclusa entro il 31 dicembre 2023, disciplinati sia dal d.lgs. n. 50/2016[101] che dal d.lgs. n. 36/2023, la pubblicazione di dati, documenti e informazioni nella sezione "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi di gara e contratti", avviene secondo le indicazioni di ANAC di cui all'Allegato 9 al PNA 2022-2024. Per queste fattispecie rimane ferma anche la pubblicazione tempestiva – quindi, per ogni procedura di gara – dei dati elencati all'articolo 1, comma 32, della legge n. 190/2012, con esclusione invece delle tabelle riassuntive in formato digitale standard aperto e della comunicazione ad ANAC dell'avvenuta pubblicazione dei dati e della URL.

Quanto ai contratti con bandi e avvisi pubblicati prima o dopo il 1° luglio 2023 ma non ancora conclusi alla data del 31 dicembre 2023, per l'assolvimento degli obblighi di trasparenza si è fatto rinvio alle indicazioni contenute nel Comunicato relativo all'avvio del processo di digitalizzazione dei contratti pubblici adottato, d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con delibera ANAC n. 582 del 13 dicembre 2023.

Tale Comunicato chiarisce che, a partire dal 1° gennaio 2024, nell'ambito del sistema di digitalizzazione, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici rende disponibili, mediante interoperabilità, per il tramite della Piattaforma Digitale Nazionale Dati di cui all'articolo 50-*ter* del c.d. Codice dell'amministrazione digitale[102], i servizi e le informazioni necessari allo svolgimento delle fasi dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, anche per garantire l'assolvimento degli obblighi di trasparenza di cui all'articolo 28 del d.lgs. n. 36/2023.

Per le procedure avviate fino al 31 dicembre 2023 e non concluse entro tale data, si è, inoltre, precisato che l'assolvimento degli obblighi di trasparenza relativamente alla fase di aggiudicazione e di esecuzione avviene mediante trasmissione tempestiva dei dati attraverso il sistema SIMOG. Le stazioni appaltanti sono tenute ad indicare in "Amministrazione trasparente", sottosezione "Bandi e contratti", il *link* tramite il quale si accede alla sezione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici dove sono pubblicate, per ogni procedura di affidamento associata a un CIG, tutte le informazioni trasmesse attraverso SIMOG. Il Comunicato precisa, inoltre, quali sono i dati per i quali le stazioni appaltanti devono assicurare la pubblicazione in "Amministrazione trasparente" perché non raccolti da SIMOG.

101 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

102 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *"Codice dell'amministrazione digitale"*.

Infine, per quanto concerne i contratti con bandi e avvisi pubblicati dopo il 1° gennaio 2024, si è precisato che gli obblighi di trasparenza vanno assolti mediante comunicazione alla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di tutti i dati e le informazioni individuati con delibera ANAC n. 261 del 20 giugno 2023 (articolo 10) e riferiti all'intero ciclo di vita dei contratti, ANAC ne assicura la tempestiva pubblicazione. Diversamente, i dati e le informazioni non presenti nella Banca Dati stessa, come individuati nell'Allegato 1 alla delibera ANAC n. 264 del 20 giugno 2023, sono pubblicati a cura delle amministrazioni nella sezione "Amministrazione trasparente" dei propri siti istituzionali.

3.2. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA

Come è noto, l'Autorità svolge una funzione di supporto costante per amministrazioni ed 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[103], di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. n. 39/2013[104], 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 nell'anno 2023 ANAC ha, quindi, continuato a rispondere ai quesiti pervenuti, dando riscontro a n. 157 quesiti e rilasciando, per le questioni più complesse, n. 148 pareri.

Oltre a questi, sono state trattate anche n. 92 richieste di parere aventi ad oggetto dubbi interpretativi connotati da elementi di novità, sui quali 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, sia in termini di complessità degli approfondimenti svolti che di indicazioni fornite.

3.2.1. L'attività consultiva in materia di prevenzione della corruzione

Tra le questioni per le quali è stato richiesto l'intervento dell'Autorità, molte hanno riguardato la figura del RPCT, nonché la predisposizione del PTPCT e della relativa sezione del PIAO. Nella maggioranza dei casi è stato sufficiente rinviare ad indicazioni già fornite in precedenti atti dell'Autorità e nel PNA 2022-2024.

3.2.1.1. Assenza temporanea del RPCT

Nello specifico, con riferimento al RPCT, l'Autorità ha chiarito come affrontare l'eventualità di un periodo temporaneo di assenza di questo, fornendo suggerimenti all'ente richiedente per l'individuazione di un sostituto, pur sottolineando l'importanza di prevedere, già nel PTPCT o nella sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, idonee misure per affrontare questa evenienza.

3.2.1.2. Svolgimento dell'incarico di RPCT e ulteriori incarichi

Alcuni quesiti hanno riguardato la possibilità di attribuire al RPCT ulteriori incarichi. Per tali ipotesi sono state valutate le eventuali situazioni di conflitto di interessi che possono venire in rilievo, suggerendo tra l'altro, laddove possibile, di evitare di sovraccaricare il RPCT di ulteriori funzioni. Ciò, sia in considerazione dei numerosi compiti e responsabilità ricondotti dalla legge a tale incarico, sia per evitare situazioni di potenziale conflitto di interessi.

3.2.2. L'attività consultiva in materia di trasparenza

In materia di trasparenza diverse richieste di parere, provenienti da amministrazioni pubbliche e da enti di diritto privato assimilati, hanno riguardato problematiche interpretative e applicative del d.lgs. n. 33/2013, sia con riferimento a singoli obblighi di pubblicazione, che in merito a questioni più generali. Preme evidenziare che – anche in questa materia – in molti casi è stato sufficiente ribadire le indicazioni già fornite nella delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016[105] e negli altri atti di carattere generale adottati.

103 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*".

104 Decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "*Disposizioni in materia di inconferibilita' e incompatibilita' 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*".

105 *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 delibera ANAC n. 1310 del 28 dicembre 2016.

3.2.2.1. Procedure concorsuali e prove selettive per assunzione di personale e progressioni di carriera

È pervenuta all'Autorità una segnalazione in merito a presunte illegittimità di un bando di concorso regionale per l'assunzione a tempo indeterminato di operatori sociosanitari, relative alla previsione, come requisiti di partecipazione, di clausole che avrebbero avuto l'effetto di restringere indebitamente la platea dei potenziali concorrenti (il medesimo bando era anche oggetto di una interrogazione consiliare presso la Regione).

È noto che sulle richieste di annullamento di procedure selettive o concorsuali ritenute illegittime, la competenza è del giudice amministrativo e che ANAC può solo fornire indicazioni agli RPCT, affinché essi prevedano nei propri piani adeguati presìdi e misure di prevenzione della corruzione riferite ai processi che connotano tale area.

Tuttavia, l'occasione ha fornito spunto per svolgere alcune considerazioni di carattere generale sui presìdi di trasparenza da assicurare alle procedure di selezione, confluite nel Comunicato del Presidente del 20 giugno 2023.

Con tale Comunicato si è, in primo luogo, rammentato che l'articolo 1, comma 16, della legge n. 190/2012, nell'individuare alcune aree di rischio comuni a tutte le amministrazioni, ha ricompreso tra queste proprio quella dei concorsi e delle prove selettive per l'assunzione del personale, nonché quella delle progressioni di carriera. Alle amministrazioni e agli enti cui si applica la legge n. 190/2012, spetta quindi assicurare la massima trasparenza dell'area dei concorsi, come previsto dall'articolo 19 "*Bandi di concorso*", del d.lgs. n. 33/2013, al fine di prevenire forme di cattiva gestione che ledano il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Di conseguenza, nell'ottica di incentivare la massima trasparenza possibile in questa area a rischio corruzione, è stato raccomandato alle amministrazioni di avere cura, nella predisposizione di bandi di concorso e procedure assimilate, di non ricorrere a clausole o previsioni che abbiano come effetto quello di restringere indebitamente la platea dei potenziali concorrenti. In generale, è stato raccomandato di evitare la predisposizione di bandi tali da suscitare anche solo il sospetto che le relative procedure concorsuali favoriscano soggetti predeterminati.

3.2.2.2. Dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione

ANAC si è espressa anche sulla corretta attuazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013, concernenti i dati relativi ai controlli sull'organizzazione e sull'attività dell'amministrazione e, in particolar modo, sui rilievi, ancorché non recepiti, formulati dalla Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività di un'azienda sanitaria provinciale.

Il profilo di maggiore interesse dell'istruttoria svolta è stato quello che riguardava la possibilità di invocare ragioni di riservatezza per omettere la pubblicazione, in "Amministrazione trasparente", dei rilievi mossi dalla Corte dei conti sull'organizzazione e sull'amministrazione dell'azienda.

L'Autorità, nel richiamare un altro suo precedente (delibera ANAC n. 797 del 6 dicembre 2021), ha invece ritenuto che le classificazioni di riservatezza, apposte all'interno dell'amministrazione (ad es. la registrazione del protocollo come "riservato"), non fossero idonee a superare l'obbligo di pubblicazione stabilito al citato articolo 31.

Ciò in considerazione del fatto che il legislatore ha valutato come prioritaria l'esigenza di trasparenza di tali documenti, espressione delle funzioni di controllo sugli atti e sulla gestione delle pubbliche amministrazioni attribuite alla Corte dei conti. Pertanto, classificazioni di riservatezza, ferma restando la relativa disciplina normativa, possono essere stabilite solo per legge.

Né può rilevare, nel caso di specie, la disciplina del c.d. Codice di giustizia contabile[106], in cui è tutelata la riservatezza della fase istruttoria. Tale riservatezza attiene, infatti, all'esercizio della giurisdizione della Corte dei conti e, nello specifico, all'attività di indagine del pubblico ministero (articolo 57), e quindi ad un ambito distinto da quello considerato nell'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013, ai fini della trasparenza.

In conclusione, l'Autorità ha ritenuto opportuno raccomandare all'azienda sanitaria di dotarsi di modalità organizzative adeguate ad assicurare il rispetto degli obblighi di pubblicazione dei rilievi della Corte dei conti nella sezione "Amministrazione trasparente" del proprio sito istituzionale.

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

3.2.2.3. Piano integrato di un Ente parco e accesso civico

È stata, poi, affrontata la questione degli obblighi di pubblicazione relativi alle attività di pianificazione e governo del territorio, come previsti dall'articolo 39, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, e, in particolare, di quelli concernenti la proposta di piano integrato di un Ente parco.

Sul punto l'Autorità ha ritenuto che la proposta di piano integrato del parco e tutti gli atti prodromici e propedeutici all'adozione di tale atto sono esclusi dall'ambito applicativo della richiamata disposizione e, di conseguenza, non sono suscettibili di accesso civico c.d. "semplice".

Tali atti possono essere resi accessibili in sede di accesso civico generalizzato, solo a seguito della loro approvazione definitiva. Nelle more, l'amministrazione potrà valutare il differimento della relativa ostensione, ai sensi del combinato disposto degli articoli 5-*bis*, comma 3, del d.lgs. n. 33/2013 e 24, comma 1, lett. c), della legge n. 241/1990[107].

3.2.2.4. Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di governo e di incarichi dirigenziali

Diverse anche le richieste concernenti gli obblighi di trasparenza di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, riguardanti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali nelle pubbliche amministrazioni.

L'Autorità, nel richiamare le indicazioni fornite in materia nella delibera ANAC n. 241 dell'8 marzo 2017[108], ha ribadito l'importanza della pubblicazione dei dati in questione per tutte le figure che a vario titolo ricoprono ruoli di vertice e a cui sono attribuite competenze di indirizzo generale, politico-amministrativo o di gestione e di amministrazione attiva.

3.2.2.5. Pubblicazione delle attestazioni OIV e modalità di rilevazione dell'assolvimento del relativo obbligo

Una particolare attenzione è stata, infine, rivolta alle numerose richieste di chiarimento in merito alle questioni trattate nella delibera ANAC n. 203 del 17 maggio 2023[109] sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione delle attestazioni degli OIV, o organismi con funzioni analoghe, e sull'accesso alla nuova piattaforma mediante l'applicativo *web* di ANAC.

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

Tra le questioni più rilevanti affrontate dall'Autorità nell'ambito dell'attività consultiva in materia di anticorruzione, di particolare interesse la questione relativa all'applicabilità della disciplina delle inconferibilità all'incarico di Commissario straordinario presso una gestione liquidatoria di azienda sanitaria regionale e alcune fattispecie di inconferibilità relative agli incarichi di componenti di organo politico di livello regionale e locale, recate dall'articolo 7 del d.lgs. n. 39/2013.

3.2.3.1. Gestioni sanitarie liquidatorie e disciplina delle inconferibilità

La questione ha riguardato il tema della natura del Commissario straordinario incaricato della gestione liquidatoria di una Azienza regionale per la tutela della salute ai fini dell'applicazione allo stesso della disciplina delle inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013.

Alla luce dell'analisi giurisprudenziale e della normativa regionale di riferimento che disciplina la gestione esaminata, si è ritenuto che la stessa avesse natura di ente strutturalmente e finalisticamente diverso dalla Regione che la istituisce e che fosse dotata di una propria autonomia patrimoniale ed economica, nonché di personalità giuridica.

Tale gestione può assimilarsi ad un *"ente pubblico"*, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. n. 39/2013, in considerazione della struttura e delle caratteristiche che la connotano. Elementi come il finanziamento regionale, l'istituzione con legge regionale, la nomina del Commissario liquidatore con delibera della Giunta regionale, la personalità giuridica e l'autonomia patrimoniale ed economica, sono stati ritenuti indici della natura pubblicistica dell'ente in esame.

Ciò chiarito, ci si è soffermati sulla natura del Commissario liquidatore della suddetta gestione. Dalle verifiche svolte è emerso che a questa figura sono riconducibili

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

108 *Linee guida recanti indicazioni sull'attuazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" come specificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016*, approvate con determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017.

109 Delibera ANAC n. 203 del 17 maggio 2023, recante *Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 e attività di vigilanza dell'Autorità.*

ampi poteri gestori – funzionali e circoscritti allo scioglimento dell'ente –, quali gestione delle pendenze debitorie e creditorie degli enti soppressi e relativo contenzioso.

Nell'ottica di valutare l'eventuale sussistenza di una causa di inconferibilità dell'incarico di Commissario liquidatore affidato ad un soggetto che, nei due anni precedenti, aveva assunto per società controllate dalla Regione, rispettivamente, il ruolo di amministratore e di consulente tecnico, sono stati individuati i precedenti dell'Autorità in materia[110].

Pur non essendo stato mai approfondito il caso specifico relativo a un Commissario liquidatore che fosse a capo di una gestione liquidatoria, è stata comunque affermata, ai fini dell'applicazione della disciplina di cui al d.lgs. n. 39/2013, l'equiparazione del ruolo di Commissario liquidatore di un ente disciolto a quello di Presidente o amministratore delegato di un ente pubblico o di un ente di diritto privato in controllo pubblico.

Sulla base di siffatte considerazioni, si è concluso che il Commissario liquidatore della gestione in questione, per i poteri gestori che esercita, può essere assimilato all'*"amministratore di ente pubblico"* di cui all'articolo 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013.

3.2.3.2. Incarico di componente del CdA di fondazione museale e carica di consigliere comunale

L'Autorità si è espressa, in particolare, sulla nomina a componente del Consiglio di amministrazione (CdA) di una fondazione museale, con sede in una Regione dell'Italia centrale, di un soggetto che già rivestiva la carica di consigliere comunale dell'ente locale deputato, per legge regionale, al conferimento dell'incarico presso il CdA della fondazione in questione.

In merito l'Autorità ha ritenuto inconferibile, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, prima parte, lett. c), del d.lgs. n. 39/2013, l'incarico di componente del CdA di un ente di diritto privato in controllo pubblico ogniqualvolta allo stesso sia connessa l'attribuzione di deleghe gestionali dirette.

Infatti, è stato ribadito l'orientamento secondo il quale il divieto stabilito dall'articolo 7 si riferisce agli amministratori come definiti dall'articolo 1, comma 2, lett. l), del decreto stesso, ossia *"gli 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".*

In tale occasione, l'Autorità ha avuto modo di affrontare anche il rapporto tra la disciplina nazionale e quella regionale in materia di inconferibilità, confermando il principio secondo il quale le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 assumono la valenza di principi generali dell'ordinamento giuridico e, dunque, non è consentito al legislatore regionale disciplinare la materia della prevenzione della corruzione, tanto con disposizioni in contrasto, quanto con disposizioni ulteriori, anche più restrittive, rispetto alla legge statale.

3.2.3.3. Incarico di componente del CdA di azienda sanitaria provinciale e carica di consigliere comunale

Ad analoga conclusione in termini di inconferibilità l'Autorità è giunta nei confronti di una azienda sanitaria provinciale, per la nomina a componente del CdA, e futuro presidente, di un soggetto che rivestiva anche la carica di consigliere comunale.

Infatti, l'incarico di presidente in questione, sia in ragione dei poteri ad esso connessi che alla luce di quelli attribuiti al CdA, è stato ricondotto a quello di amministratore di ente pubblico ai sensi del richiamato articolo 1, comma 2, lett. l), del d.lgs. n. 39/2013, e la presenza della figura di un direttore generale all'interno dell'amministrazione non è apparsa idonea a privare il presidente di rilevanti poteri gestori, né il CdA di poteri di effettivo rilievo.

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

Nel corso dell'anno 2023 sono pervenute diverse richieste di parere da parte di pubbliche amministrazioni sull'applicazione dell'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001, che, come noto, fa divieto ai pubblici dipendenti che, negli ultimi tre anni di servizio, abbiano esercitato, per conto dell'amministrazione di appartenenza, 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.

110 Cfr. delibere ANAC n. 244 del 18 maggio 2022, n. 351 del 20 luglio 2022, n. 562 del 12 giugno 2019, n. 233 del 1° marzo 2017, n. 1204 del 22 novembre 2017, nonché gli orientamenti n. 14 del 21 maggio 2014 e nn. 20 e 21 del 28 maggio 2014.

3.2.4.1. *Ex* dipendente di ente pubblico incaricato presso società privata con cui è pendente una controversia

L'Autorità ha esaminato il caso di una dipendente di una società pubblica, preposta alla redazione delle relazioni difensive per l'Avvocatura Generale dello Stato, che aveva ricevuto un'offerta di lavoro da una società privata con la quale l'ente di appartenenza aveva una controversia pendente.

Si è concluso nel senso di ritenere che l'elaborazione delle relazioni difensive per l'Avvocatura Generale dello Stato da parte del dipendente pubblico costituisca attività estranea alle categorie dei poteri autoritativi o negoziali, con conseguente inconfigurabilità di una fattispecie di *pantouflage*. Ciò fermo restando che la dipendente in questione è tenuta ad astenersi dalle attività che coinvolgono l'impresa ai sensi dell'articolo 7 del d.P.R. n. 62/2013[111], configurandosi in tale ipotesi una situazione di conflitto d'interessi potenziale.

3.2.4.2. Funzionario di ente locale incaricato presso ente di diritto privato controllato dall'ente di provenienza

Un altro caso su cui è stato reso un parere dell'Autorità ha riguardato l'applicabilità del divieto di *pantouflage* nei confronti di un funzionario di un ente locale che avrebbe voluto assumere l'incarico di consulente presso un ente di diritto privato in controllo pubblico congiunto, esercitato anche dall'amministrazione di appartenenza.

Si è posto, quindi, il problema di valutare in concreto l'esistenza o meno di interessi coincidenti fra l'amministrazione/ente di provenienza e quello in destinazione. Ciò in quanto il divieto di *pantouflage* si può applicare solo laddove tali interessi siano divergenti in ragione del conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto alle finalità privatistiche, che costituisce uno degli elementi essenziali della fattispecie di *pantouflage*.

L'Autorità ha, quindi, ritenuto applicabile il divieto in esame, tenuto conto che nel caso di specie non è stato rinvenuto l'esercizio di un controllo analogo da parte dei soci pubblici assimilabile a quello che interessa le società *in house*. Ciò in considerazione della spiccata autonomia e indipendenza di cui godeva l'ente di diritto privato in destinazione rispetto alle amministrazioni controllanti.

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

Tra le questioni trattate nel corso dell'anno 2023, particolare rilievo ha assunto l'ambito relativo alle ipotesi di conflitto di interessi in enti locali, enti pubblici, istituti di assistenza e beneficenza e aziende sanitarie, che hanno interessato, tra le altre, fattispecie di conflitto nel conferimento di più incarichi al medesimo soggetto, oppure tra componenti di commissioni esaminatrici e candidati nello svolgimento di procedure concorsuali per la selezione di personale.

3.2.5.1. Conferimento di più incarichi al medesimo soggetto

L'Autorità, nel richiamare il quadro normativo generale (articolo 6-*bis* della legge n. 241/1990; articolo 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013), ha avuto modo di ribadire che, anche nel caso in cui il conferimento di una carica pubblica appaia formalmente in linea con le disposizioni del d.lgs. n. 39/2013, è possibile rilevare una situazione di conflitto non limitata a una tipologia di atti o procedimenti, ma generalizzata e permanente in relazione alla posizione ricoperta dall'interessato. Pur non essendo tale circostanza per legge ostativa al conferimento dell'incarico, è stata sottolineata la necessità che le pubbliche amministrazioni effettuino una ponderata valutazione sotto il profilo dell'opportunità.

Sul punto, l'Autorità si è pronunciata ritenendo che in materia di conflitto di interessi generalizzato, il rimedio dell'astensione potrebbe rivelarsi non idoneo a garantire lo svolgimento di un incarico nel rispetto del principio di imparzialità. In tali casi, infatti, per risolvere la situazione di conflitto sarebbe necessaria, di fatto, una ripetuta astensione, con conseguente pregiudizio del funzionamento, del buon andamento e della continuità dell'azione amministrativa. Occorre, pertanto, che le pubbliche amministrazioni valutino attentamente l'opportunità di scegliere tra gli incarichi conferiti al medesimo soggetto, ovvero predispongano idonei presìdi di prevenzione del rischio (ad esempio, meccanismo della distinzione delle competenze, c.d. "segregazione delle funzioni").

3.2.5.2. Rapporto "gerarchico" tra presidente di commissione di concorso e candidati

L'Autorità ha affrontato l'ipotesi di conflitto di interesse tra la figura del presidente di una commissione di con-

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

corso e alcuni candidati, in quanto legati da un rapporto "gerarchico" nella medesima amministrazione.

In proposito, nel richiamare le indicazioni già espresse con riferimento ai componenti delle commissioni giudicatrici dei concorsi pubblici nella delibera ANAC n. 25 del 15 gennaio 2020, recante *Indicazioni per la gestione di situazioni di conflitto di interessi a carico dei componenti delle commissioni giudicatrici di concorsi pubblici e dei componenti delle commissioni di gara per l'affidamento di contratti pubblici*, è stato confermato l'orientamento secondo il quale è ravvisabile un conflitto d'interessi, con conseguente obbligo di astensione, tra i soggetti in questione, laddove si configuri un legame di colleganza e/o di subordinazione o collaborazione tra gli stessi, idoneo ad alterare sensibilmente la *par condicio* tra i concorrenti, caratterizzato da intensità, assiduità e sistematicità o, semplicemente, sussistano "gravi ragioni di convenienza" per cui è opportuno che il componente in questione si astenga, al fine di evitare potenziali conseguenze quali il danno all'immagine di imparzialità dell'amministrazione nell'esercizio delle proprie funzioni.

Infatti, la conoscenza personale e/o l'instaurazione di rapporti lavorativi ed accademici non sono di per sé motivi di astensione, a meno che i rapporti personali o professionali non siano di rilievo ed intensità tali da far sorgere il sospetto che il candidato sia giudicato non in base al risultato delle prove, bensì in virtù delle conoscenze personali.

3.2.5.3. Conferimento ai titolari di incarichi politici del potere di adottare atti di natura tecnico-gestionale

Con la delibera ANAC n. 291 del 20 giugno 2023 è stato affrontato il tema dei rischi e delle misure di prevenzione della corruzione e del conflitto di interessi in materia di contratti pubblici che possono verificarsi negli enti locali di piccole dimensioni qualora attribuiscano ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi, unitamente al potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Ciò, in virtù della previsione di cui all'articolo 53, comma 23, della legge n. 388/2000[112], che consente ai Comuni, con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, di derogare al principio di separazione tra politica e amministrazione e di prevedere, mediante una espressa e inequivoca modifica organizzativa da realizzarsi con Statuto, regolamento o comunque in atti del Consiglio comunale o della Giunta, di conferire ai titolari di incarichi politici funzioni gestorie.

Sono stati richiamati e meglio esplicitati alcuni orientamenti già espressi da ANAC con riguardo a diversi profili attinenti alla disciplina dei contratti pubblici:

i) possibilità di conferire l'incarico di RUP ai componenti della giunta comunale soltanto in caso di carenza in organico di figure idonee a ricoprire l'incarico e qualora la carenza non possa essere altrimenti superata senza incorrere in maggiori oneri per l'amministrazione;

ii) sussistenza dell'obbligo dichiarativo, ai sensi dell'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016, per i soggetti che compongono gli organi politici, nelle ipotesi in cui siano coinvolti nella gestione di procedure e contratti per i quali i bandi o gli avvisi siano stati pubblicati prima del 1° luglio 2023. Per le procedure indette a partire dal 1° luglio 2023, le dichiarazioni si configurano quale misura adeguata alla gestione del conflitto di interessi che il Comune è tenuto ad adottare ai sensi dell'articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023, al fine di garantire il rispetto degli adempimenti relativi all'obbligo di comunicare situazioni di conflitto di interessi e all'obbligo di astensione da parte dei soggetti coinvolti nella procedura di aggiudicazione e nella fase di esecuzione del contratto;

iii) soggetti ai quali rendere le dichiarazioni di assenza di conflitto di interessi da parte dei titolari di incarichi politici che svolgono funzioni gestionali per evitare che siano essi stessi ad effettuare autonomamente la valutazione di questioni in relazione alla propria situazione.

Ferma restando la facoltà per ogni Comune di prevedere diverse e/o ulteriori misure, ANAC ha suggerito, ove compatibili con la struttura organizzativa, di ruotare l'incarico di responsabile di un ufficio o di un servizio conferito ad un Sindaco o ad un componente della Giunta nel corso della consiliatura tra i componenti della medesima Giunta; favorire una maggiore compartecipazione del personale alle attività degli uffici la cui responsabilità è affidata al Sindaco o ad un componente della Giunta; assicurare la doppia firma sull'atto di aggiudicazione di un contratto pubblico, nelle ipotesi in cui sia demandata al Sindaco o ad un componente della Giunta la responsabilità dell'ufficio tecnico o lo stesso abbia svolto la funzione di RUP; favorire la partecipazione a specifici percorsi formativi in tema di conflitto di interesse per supportare, anche attraverso casi pratici, i titolari di incarico politico cui è affidata la responsabilità degli uffici e dei servizi.

112 Legge 23 dicembre 2000, n. 388, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001)".*

3.3. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

Come è noto, al fine di disciplinare la vigilanza collaborativa in materia di anticorruzione e trasparenza l'Autorità nel 2022 si è dotata di apposito Regolamento, adottato con delibera ANAC n. 594 del 7 dicembre 2022, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale – Serie Generale n. 5 del 7 gennaio 2023 ed entrata in vigore l'8 gennaio 2023.

Nello scorso anno, sulla base di tale Regolamento, sono stati stipulati alcuni protocolli di vigilanza collaborativa.

Inoltre, è in fase di avvio la vigilanza collaborativa a supporto del Consiglio Nazionale dell'Ordine dei Consulenti del Lavoro.

3.3.1. Il protocollo di vigilanza collaborativa per gli interventi di recupero a seguito dell'alluvione del 15 settembre 2022 nella Regione Marche

Il primo è stato siglato con la Regione Marche, su richiesta del Commissario straordinario delegato per fronteggiare l'emergenza derivante dagli eventi calamitosi del 15 settembre 2022 in parte del territorio delle province di Ancona e Pesaro-Urbino. La finalità del protocollo è stata individuata nella necessità di coadiuvare il Commissario in riferimento all'impiego di ingenti somme di denaro per opere complesse, al fine di poter raggiungere gli obiettivi prefissati in sicurezza, oltre che in tempi brevi e certi, corrispondendo in modo corretto alle aspettative della popolazione.

L'attività di supporto da parte di ANAC si è finora svolta secondo le modalità ed i termini indicati dal richiamato Regolamento, dedicando particolare attenzione all'analisi delle criticità di volta in volta rappresentate. A titolo esemplificativo, è stato affrontato il problema della scelta del soggetto idoneo a ricoprire il ruolo di RPCT della struttura commissariale ed è stata condivisa una prima mappatura dei processi connessi alla concessione dei ristori.

L'Autorità ha anche valutato la coerenza tra le misure ed i relativi indicatori di attuazione riportati nella sezione "Rischi corruttivi e Trasparenza" del PIAO adottato dalla Regione Marche e proposto alcuni interventi per il miglioramento del PIAO 2024-2026. Infine, uno sforzo ulteriore è stato compiuto per la predisposizione di "misure rafforzate" nell'ambito degli appalti oggetto di vigilanza collaborativa.

3.3.2. Il protocollo di vigilanza collaborativa con SO.G.I.N. S.p.A.

Un secondo protocollo di vigilanza collaborativa è stato stipulato 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, SO.G.I.N. S.p.A. ha chiesto il supporto dell'Autorità al fine di una corretta ed efficace predisposizione del PTPCT e il conseguente monitoraggio delle misure ivi prescritte, nonché al fine di valutare gli adempimenti che il RPCT è tenuto a svolgere in materia di anticorruzione e trasparenza.

Anche in questo caso vari problemi sono stati esaminati nel corso degli incontri tra i rappresentanti di ANAC e i rappresentanti di SO.G.I.N. S.p.A., tra cui il RPCT. Le questioni affrontate nel corso delle riunioni hanno riguardato: i sistemi di segnalazione *whistleblowing* messi a punto al fine di allinearsi alle novità apportate in materia dal d.lgs. n. 24/2023; gli aspetti relativi ad alcune ipotesi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi disciplinate dal d.lgs. n. 39/2013; alcune questioni legate alla gestione interna dei conflitti di interesse. Da ultimo SO.G.I.N. S.p.A. ha anche sottoposto all'attenzione dell'Autorità il PTPCT 2024-2026 al fine di acquisire eventuali ulteriori suggerimenti o integrazioni.

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

Già da qualche anno l'Autorità, con la *Piattaforma di acquisizione dei dati sui Piani Triennali e sulle misure di prevenzione della corruzione*, ha messo a disposizione di amministrazioni/enti/società uno strumento con cui tali soggetti possono, rispondendo ad una serie di questionari, descrivere come hanno operato nell'individuare le aree di rischio e i relativi processi, nel definire gli eventi a rischio, nel pianificare le misure di contrasto e l'attuazione delle stesse.

Tali dati sono utili all'Autorità per individuare possibili criticità nelle varie fasi del processo di redazione e attuazione del Piano, valutare l'efficacia delle misure adottate e il loro grado di coerenza con le indicazio-

ni metodologiche fornite col PNA, rilevare fenomeni anomali e le migliori pratiche che possono rivelarsi utili per potenziare le azioni di vigilanza e di regolazione.

A questa Piattaforma, che sostanzialmente si basa su una raccolta di dati *ex post*, l'Autorità ha deciso di affiancare un ulteriore strumento che supporti concretamente il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (RPCT) già nell'attività di elaborazione dei Piani, con una particolare attenzione per quelli appartenenti ad enti di piccole dimensioni e, quindi, con risorse economiche limitate.

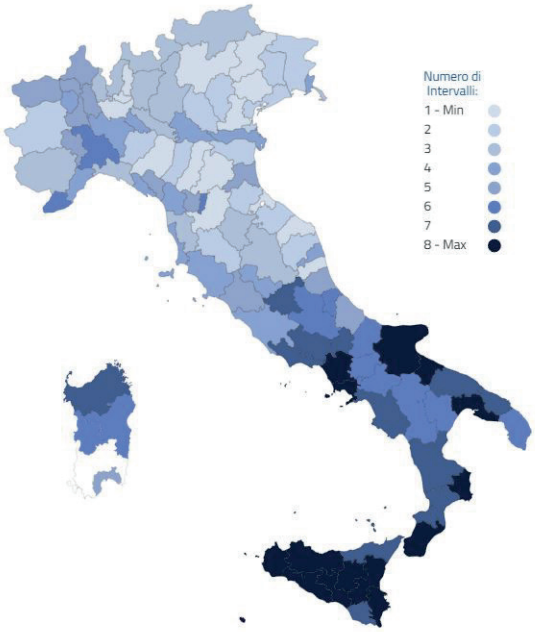
3.4.1. L'ambito territoriale e l'area di intervento

L'analisi matematico-statistica effettuata dall'Autorità attraverso i propri sistemi di misurazione della corruzione a livello provinciale ha messo in evidenza che le aree territoriali ricadenti nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia presentano il maggior rischio di corruzione.

In particolare, tale tendenza emerge dal dato disaggregato a livello provinciale relativo al c.d. *Indicatore composito dei compositi*, che, in estrema sintesi, misura efficacemente il rischio corruttivo in quanto sintetizza 4 distinti "indicatori compositi di dominio", rispettivamente relativi a economia, istruzione, capitale sociale e criminalità.

A loro volta gli indicatori compositi di dominio sintetizzano 18 c.d. indicatori semplici (per maggiori dettagli si rinvia ai seguenti *link* al Portale ANAC "Come misurare la corruzione. Gli indicatori per valutare i rischi di corruzione in ogni area del Paese": https://www.anticorruzione.it/indicatori-di-contesto e https://anac-c1.board.com/#/screen/?capsulePath=Cruscotti%5CIndicatori%20di%20contesto.bcps&screenId=8e785fea-9a24-45ed-b086-6c5cf0cd1518&showMenu=false).

Figura 3.1 | Indicatore composito dei compositi



Fonte ANAC

Queste considerazioni hanno spinto l'Autorità a focalizzare l'intervento prioritariamente sugli enti ricadenti nelle Regioni del Mezzogiorno, e in particolare Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, elaborando una proposta progettuale per la realizzazione di un sistema informatico che "guidi" il RPCT alla redazione di un Piano triennale conforme alle indicazioni del PNA, basato quindi su un insieme di contenuti obbligatori che aiuteranno il RPCT ad impostare una corretta strategia di contrasto alla corruzione suggerendogli possibili misure adottabili e gli indicatori per misurarne l'attuazione, lasciandolo comunque libero di integrarle ed adattarle al proprio contesto.

Il progetto, denominato *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)*, è stato ammesso al finanziamento a valere sulle risorse del Programma Operativo Complementare Legalità 2014-2020 – Asse 1 – Linea di Azione 1.2, dopo il vaglio del Ministero dell'Interno – Dipartimento della Pubblica Sicurezza che è l'Autorità di gestione del Programma citato.

3.4.2. Gli obiettivi del progetto

L'Autorità intende fornire alle pubbliche amministrazioni, enti, società pubbliche che operano nei territori di Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, un sistema informatico per la predisposizione della sezione anticor-

ruzione e trasparenza del PIAO, o del PTPCT, o delle misure anticorruttive integrative del Modello 231 – in funzione della tipologia di soggetto tenuto alla redazione.

Si tratta di uno strumento volto a potenziare il patrimonio informativo delle amministrazioni/enti, al fine di consentire a queste ultime di comprendere appieno se e quanto i fenomeni corruttivi e criminali sono radicati al proprio interno e nel proprio territorio.

La valorizzazione e la diffusione dei patrimoni informativi della pubblica amministrazione, anche attraverso l'implementazione di un portale, influenzano infatti l'attività dell'amministrazione stessa, migliorandone l'efficienza e la trasparenza dei processi gestionali, contribuendo all'adozione di idonee strategie di prevenzione di fenomeni corruttivi, episodi di criminalità organizzata, illegalità o frode al suo interno, con conseguenti ricadute positive sul territorio in cui svolge le proprie attività di competenza.

Inoltre, tale sistema consentirà alle amministrazioni/enti di individuare, esaminare e illustrare, mediante elementi informativi e indicatori:

- le caratteristiche culturali, sociali ed economiche del territorio o del settore specifico di intervento, nonché le relazioni esistenti con gli *stakeholders* (contesto esterno);
- l'organizzazione e la gestione per processi per descrivere in maniera completa il proprio contesto interno;
- la mappatura dei processi al fine di valutare il rischio corruttivo di ciascuno, in ragione della natura e delle peculiarità dell'attività svolta dall'amministrazione/ente, di programmare idonee e adeguate misure di prevenzione e di pianificare le modalità e le tempistiche del monitoraggio sull'attuazione delle stesse e dell'intero Piano;
- la programmazione degli obiettivi e dei flussi procedimentali per garantire la trasparenza amministrativa.

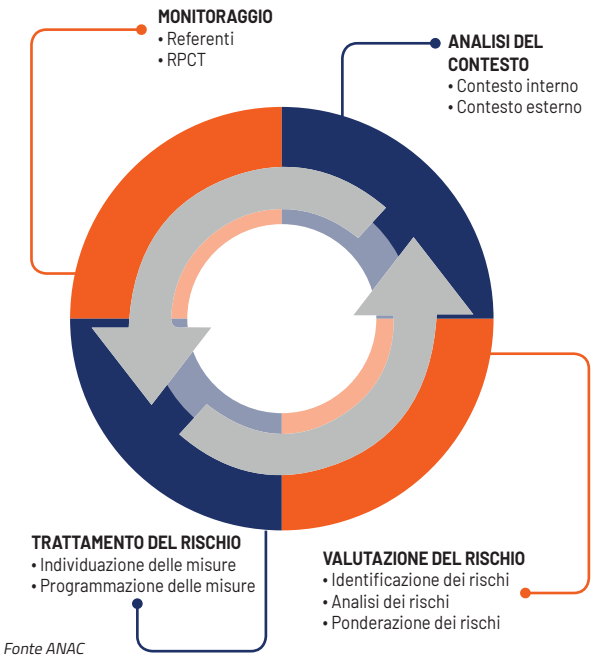
Con il potenziamento dei presìdi anticorruzione realizzato attraverso questo strumento sarà possibile produrre effetti positivi anche in termini di miglioramento dell'economia e della qualità dei servizi forniti ai cittadini e/o alle imprese, del benessere collettivo dei territori interessati, rafforzando così la fiducia nelle istituzioni.

Il sistema informatico, inoltre, consentirà all'Autorità di acquisire gli elementi qualificanti oggettivi, univoci e misurabili dei Piani. Tali dati potranno essere analizzati al fine di valutare le criticità nell'attuazione della strategia di prevenzione della corruzione e formulare indicazioni a supporto dell'attività di prevenzione, nonché ulteriormente valorizzati rendendoli disponibili come *open data*.

3.4.3. Le attività progettuali

Il progetto prevede la realizzazione di una piattaforma applicativa che risponda ai requisiti del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, come definite, dall'Autorità, nei diversi PNA e nel documento *Orientamenti per la pianificazione anticorruzione e trasparenza 2022*, nonché nel decreto ministeriale 24 giugno 2022[113], quali obiettivi strategici; contesto esterno; contesto interno; mappatura processi; identificazione rischi; definizione misure di contrasto (generali e specifiche); monitoraggio sull'attuazione; monitoraggio della trasparenza.

Grafico 3.2 | I requisiti obbligatori del PTPCT e della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO



Fonte ANAC

113 Decreto del Ministro per la pubblica amministrazione di concerto con il Ministro dell'Economia e della Finanze del 24 giugno 2022, con il quale è stato definito il contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione, di cui all'articolo 6, comma 6, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

La redazione del PTPCT, o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, avverrà mediante accompagnamento metodologico con puntuali riferimenti alle indicazioni contenute nel PNA, strutturando un Piano triennale basato su un insieme di "componenti obbligatorie" per garantire la presenza dei contenuti indispensabili alla produzione di un Piano "ben fatto".

Nella compilazione di ciascuna delle "componenti obbligatorie", il RPCT sarà guidato nell'esaminare gli elementi fondamentali da tenere in considerazione per la descrizione del contesto esterno, nella descrizione della struttura organizzativa, nell'approcciare le aree di rischio, nella mappatura dei processi con i correlati eventi rischiosi, nella definizione delle misure di contrasto e degli indicatori da utilizzare per misurarne la loro attuazione.

Laddove possibile, saranno forniti suggerimenti e proposte su processi/eventi/misure/indicatori utilizzabili, al fine di orientare il RPCT verso gli aspetti da tenere in maggior considerazione nella definizione della strategia di prevenzione della corruzione.

Il risultato sarà quello di ottenere un Piano strutturato secondo uno schema standard, lasciando al contempo la possibilità di inserire elementi aggiuntivi ritenuti idonei e più confacenti alla propria realtà, scongiurando, quindi, la creazione di documenti dal contenuto identico.

Il progetto vedrà uno sviluppo incrementale di funzionalità, in considerazione dei diversi target di destinatari, e può essere visto come costituito dalle seguenti 11 macrofasi:

1) *Raccolta e analisi dei requisiti funzionali e non funzionali*, individuando i contenuti e gli elementi "standardizzabili" dei documenti che il RPCT è tenuto a produrre, sia nella fase di programmazione/pianificazione che di attuazione/monitoraggio delle misure, e definendo i corrispondenti dati da rilevare;

2) *Analisi e progettazione della soluzione complessiva*, tenendo in considerazione i due scenari di implementazione seguenti:

   A. Schematizzazione del Piano per i Comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e utilizzo del sistema da parte di RPCT e struttura di supporto;

   B. Schematizzazione del Piano per le altre pubbliche amministrazioni/enti, con preliminare attenzione per i soggetti fino a 50 dipendenti, e utilizzo del sistema da parte di RPCT e struttura di supporto.
   L'architettura verrà progettata in maniera modulare e con l'obiettivo di consentire evoluzioni future e successive al presente obiettivo, quali ad esempio l'estensione ad altre tipologie di enti;

3) *Realizzazione delle funzionalità a beneficio delle pubbliche amministrazioni/enti secondo lo scenario 2.A*, con rilasci incrementali in occasione dei quali, se necessario, potranno essere coinvolti gli *stakeholders* in un'ottica di condivisione continua degli obiettivi e di accompagnamento nella fase di dispiegamento della soluzione;

4) *Sperimentazione con un set di amministrazioni pilota*: messa a disposizione del sistema per la predisposizione dei Piani 2025-2028 (scenario A), conseguente avvio della gestione delle funzionalità in esercizio e del supporto agli utenti;

5) *Realizzazione delle funzionalità di amministrazione e monitoraggio a beneficio di ANAC*;

6) *Realizzazione delle funzionalità di interoperabilità verso il Dipartimento della Funzione pubblica*;

7) *Realizzazione delle funzionalità a beneficio delle pubbliche amministrazioni/enti secondo lo scenario 2.B*, attraverso rilasci intermedi ed incrementali;

8) *Sperimentazione con un set di amministrazioni pilota*: messa a disposizione del sistema per la predisposizione dei Piani 2026-2029 (scenario B), conseguente avvio della gestione delle funzionalità in esercizio e del supporto agli utenti;

9) *Realizzazione delle attività necessarie a consentire l'analisi dei dati acquisiti e la pubblicazione come open data.* I dati raccolti con la nuova piattaforma andranno ad arricchire il patrimonio informativo già presente in ANAC, per essere aggregati, lavorati e presentati tramite strumenti di *Business Intelligence*, oltre che resi disponibili sotto forma di *open data;*

10) *Gestione del cambiamento e supporto nel processo di transizione verso le nuove modalità di predisposizione dei Piani.* In questa fase sono previste attività finalizzate ad accompagnare gli utenti all'utilizzo della nuova piattaforma in entrambi gli scenari ipotizzati;

11) *Gestione applicativa della soluzione*, attraverso la gestione delle funzionalità in esercizio, il supporto agli utenti, la pianificazione funzionale del servizio, il supporto alle attività di conduzione infrastrutturale.

3.4.4. I vantaggi per le amministrazioni e gli enti

La piattaforma applicativa per la redazione e trasmissione del PTPCT e della sezione rischi corruttivi e trasparenza del PIAO rappresenterà un valido strumento di ausilio per le amministrazioni e gli enti con il vantaggio di:

- fornire un supporto e una guida puntuale al RPCT nella compilazione, redazione, validazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO, nonché nella periodica attività di monitoraggio;
- consentire alle pubbliche amministrazioni e agli enti l'attuazione del PTPCT o della sezione anticorruzione e trasparenza del PIAO nei tempi previsti dalla norma;
- assolvere all'obbligo di pubblicazione dei predetti atti e garantire ai cittadini l'accessibilità agli stessi;
- migliorare l'efficienza delle amministrazioni più esposte in tema di sicurezza e legalità, anche in ottica di digitalizzazione dei processi gestionali, nonché consentire l'acquisizione, lo scambio, l'analisi di dati e informazioni per la prevenzione e il contrasto alle varie forme di criminalità;
- valorizzare le informazioni in possesso di amministrazioni ed enti attraverso un percorso di miglioramento continuo della qualità dei dati;
- garantire anche una più capillare e completa diffusione delle informazioni che consenta a cittadini e *stakeholders* una consapevole compartecipazione alla definizione delle misure di prevenzione.

L'Autorità, d'altro canto, potrà avvalersi della piattaforma per acquisire e analizzare dati ed informazioni a supporto delle attività di regolazione, prevenzione e vigilanza, e per metterle a disposizione degli altri organismi competenti sui fenomeni corruttivi.

3.4.5. I risultati attesi

Con la predisposizione di tale piattaforma applicativa, l'Autorità intende conseguire non solo la semplificazione delle relative attività per la compilazione dei Piani e la standardizzazione dei comportamenti, ma soprattutto il miglioramento complessivo del monitoraggio dell'idoneità e adeguatezza delle modalità di contrasto ai fenomeni corruttivi.

In particolare, si ritiene che l'accesso a tale strumento informatico da parte di un numero rilevante di enti ricadenti nel territorio delle Regioni Sicilia, Campania, Basilicata, Calabria e Puglia possa contribuire in misura considerevole ad accrescere la sensibilità rispetto all'esigenza di predisporre idonee misure di prevenzione dei rischi corruttivi e di efficaci modalità di monitoraggio sull'attuazione delle stesse.

Questo permetterebbe di valorizzare pienamente le opportunità offerte dalla transizione digitale in termini di rafforzamento dell'azione dell'amministrazione nel contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata.

Al tempo stesso, l'Autorità conta di conseguire l'ulteriore rilevante risultato di acquisire informazioni e dati utili alle attività di regolazione, prevenzione e vigilanza, mettendole, inoltre, a disposizione degli altri organismi competenti in materia di fenomeni corruttivi e pubblicandoli in formato aperto, con effetti positivi anche in termini di miglioramento del patrimonio informativo a disposizione della collettività.

3.5. LA TRASPARENZA DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI DI RILEVANZA ECONOMICA

3.5.1. La normativa di riferimento e l'ambito di applicazione

Come noto, con il d.lgs. n. 201/2022[114] è stato completato il riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale, in attuazione della delega conferita al Governo dall'articolo 8 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021[115].

Con il suddetto intervento normativo si è data anche attuazione al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), ove, tra le riforme abilitanti, è inserita la razionalizzazione della normativa sui servizi pubblici locali, con la finalità di promuovere dinamiche competitive che possono assicurare la qualità dei servizi pubblici e i risultati delle gestioni, nell'interesse primario di cittadini e utenti.

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

115 Legge 5 agosto 2022, n. 118, *"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021".*

Il decreto citato (d'ora in avanti, anche SPL) dispone in particolare che gli enti locali e gli altri soggetti competenti a regolare o organizzare i servizi di interesse economico generale di livello locale, ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini, in caso di affidamento di un servizio pubblico locale di rilevanza economica, pubblichino senza indugio una serie di atti sul proprio sito istituzionale, e li trasmettano contestualmente ad ANAC, affinché li renda disponibili in una specifica sezione del proprio portale ed accessibili attraverso l'istituenda Piattaforma Unica della Trasparenza.

3.5.2. Obiettivo trasparenza

Il decreto SLP pone, come principio cardine, il rafforzamento della trasparenza e della conoscibilità degli atti e dei dati concernenti la scelta del regime di gestione, ivi compreso l'affidamento *in house*, la regolazione negoziale del rapporto tramite contratti di servizio, il concreto andamento della gestione dei servizi pubblici locali dal punto di vista sia economico sia della qualità dei servizi e del rispetto degli obblighi di servizio pubblico.

L'articolo 31 disciplina gli obblighi di trasparenza posti a carico degli enti locali in relazione agli atti e dati concernenti l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici economici, indicando gli oneri di pubblicazione a carico di ANAC.

Al fine di fornire un ausilio concreto agli enti locali nella predisposizione degli atti assicurando, al contempo, che contengano un insieme minimo di elementi ritenuti imprescindibili, nonché per garantire un coordinamento tra le amministrazioni maggiormente interessate dal citato provvedimento, è stato costituito un gruppo di lavoro con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – segreteria tecnica del PNRR e l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con lo scopo di standardizzare il contenuto dei documenti previsti dal decreto in questione, definire i requisiti e le funzionalità di una piattaforma informatica tramite la quale consentire la pubblicazione degli atti, monitorare l'attuazione degli obblighi di pubblicazione previsti, creare una banca dati su cui realizzare servizi a beneficio delle amministrazioni coinvolte e della collettività.

3.5.3. La digitalizzazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: stato attuale e prospettive future

Il primo obiettivo dei servizi già realizzati, e oggetto di prossime evoluzioni, è stato la completa implementazione dei requisiti normativi e tecnici previsti dal d.lgs. n. 201/2022 che consistono, fondamentalmente, nell'acquisizione e pubblicazione di una serie di documenti prodotti dagli enti, e di *link* ad ulteriori atti redatti dagli stessi enti e da altri soggetti, quali le Autorità di regolazione e l'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile[116].

Oltre a questo, è intento di ANAC, condiviso col gruppo di lavoro, di lavorare sulla standardizzazione dei diversi atti previsti dal decreto citato, al fine di semplificare il lavoro per gli enti che devono redigerli, uniformandone i contenuti e rendendoli, così, maggiormente intelligibili, nonché confrontabili tra loro. I modelli così predisposti potranno poi essere messi a disposizione degli enti, previo confronto e condivisione con i loro rappresentanti – ANCI *in primis* –, attraverso la stessa Piattaforma già utilizzata per la pubblicazione degli atti sulla sezione dedicata del portale ANAC, estendendo in tal modo il percorso di digitalizzazione fino alla formazione del documento.

Secondo quanto previsto dall'articolo 31 del d.lgs. n. 201/2022, gli atti (definiti al comma 1) devono essere pubblicati sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessi ad ANAC, che li rende disponibili in un'apposita sezione del suo sito *web* istituzionale denominata *"Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica – Trasparenza SPL"* (comma 2) e accessibili anche attraverso la Piattaforma Unica della Trasparenza (comma 3). Gli atti soggetti ad obbligo di pubblicazione sono:

a) deliberazione di istituzione di servizio pubblico locale (articolo 10, comma 5; cfr. anche articoli 12 e 13);

b) relazione sulla scelta della modalità di gestione (articolo 14, comma 3);

c) deliberazione di affidamento diretto sopra soglia, la cui motivazione è collegata alla relazione prevista dall'articolo 14;

d) deliberazione di affidamento *in house* sopra soglia sulla base di qualificata motivazione (articolo 17, comma 2);

e) contratto di servizio sottoscritto;

f) ricognizioni annuali degli enti sulla situazione gestio-

116 Osservatorio istituito presso il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ai sensi dell'articolo 1, comma 300, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008)".*

nale di tutti i servizi pubblici locali di rilevanza economica di loro competenza (articolo 30, comma 2).

Sulla istituenda Piattaforma Unica della Trasparenza gestita da ANAC devono anche essere resi accessibili, attraverso il collegamento al luogo di prima pubblicazione (articolo 31, commi 3 e 4):

a) gli ulteriori dati relativi ai servizi pubblici locali di rilevanza economica contenuti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici;

b) le rilevazioni periodiche sul trasporto pubblico locale dell'Osservatorio nazionale per il supporto alla programmazione e per il monitoraggio del trasporto pubblico locale e della mobilità locale sostenibile;

c) indicatori e atti tipo, per settore (articoli 7, 8 e 9) pubblicati dalle Autorità di regolazione per i servizi a rete e dal Ministero delle Imprese e del Made in Italy per i servizi non a rete, e le informazioni sugli effettivi livelli di qualità conseguiti dai gestori se pubblicate dalle autorità sui loro siti istituzionali.

3.5.3.1. Applicazione per la pubblicazione dei documenti relativi agli affidamenti

Per adempiere rapidamente al dettato normativo, a partire dal 10 febbraio 2023, è stata creata sul portale ANAC la sezione dedicata "*Trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - Trasparenza SPL*" nella quale, oltre all'illustrazione dei contenuti salienti della normativa, si è iniziato a pubblicare – dopo un'attività di verifica formale – i documenti ricevuti dagli enti che, in quella fase iniziale, li trasmettevano via PEC, e i diversi indicatori e schemi tipo che le Autorità di regolazione hanno individuato nei rispettivi ambiti di competenza.

Parallelamente, è stato avviato lo sviluppo di un'applicazione informatica per implementare le funzionalità necessarie per consentire agli enti di gestire i singoli affidamenti, caricare in piattaforma – superando, quindi, la modalità di invio via PEC – le diverse tipologie di documenti destinati alla pubblicazione, corredare gli affidamenti di una serie di metadati indispensabili per caratterizzare il servizio affidato e consentire una consultazione più agevole dei documenti pubblicati.

Preliminarmente alla messa in esercizio della nuova applicazione, è stato necessario migrare su di essa tutta la documentazione già pervenuta via PEC e pubblicata sulla sezione dedicata: tale attività ha comportato un'interlocuzione con gli enti, ai quali è stata richiesta una verifica sugli atti migrati e sulle informazioni relative agli affidamenti pubblicati.

La nuova applicazione, e con essa le nuove modalità di trasmissione ad ANAC degli atti previsti dal d.lgs. n. 201/2022, è stata resa disponibile dal mese di luglio 2023 dandone comunicazione, unitamente alle nuove modalità di trasmissione ad ANAC degli atti previsti dal decreto stesso, tramite il Comunicato del Presidente ANAC del 27 giugno 2023.

Con lo stesso Comunicato sono stati diffusi i primi risultati dell'attività di standardizzazione dei documenti previsti dal d.lgs. n. 201/2022 condotta dal gruppo di lavoro ANAC-PCM-AGCM, ed in particolare:

a) lo schema tipo della relazione sulla modalità di gestione del servizio (*ex* articolo 14);

b) lo schema tipo della motivazione qualificata per l'affidamento a società *in house* (*ex* articolo 17).

Tali schemi rappresentano ad oggi modelli di riferimento non vincolanti per gli enti locali, al fine di orientarli nella predisposizione degli atti e, contestualmente, stimolare eventuali contributi preziosi da parte degli interessati, tra cui ANCI, da valutare nell'ambito del gruppo di lavoro, anche ai fini dei futuri sviluppi della piattaforma informatica.

L'Autorità ha assicurato un supporto costante e continuativo agli enti nell'approccio alle nuove disposizioni in materia di trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, rispondendo a quesiti sia di natura tecnica che relativi all'applicazione della normativa.

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

Viene riportata qui di seguito l'analisi statistica dei dati sugli affidamenti di SPL pubblicati sul sito di ANAC alla data del 1° marzo 2024.

La tabella n. 3.3 riporta la distribuzione dei n. 338 enti, distinti per tipologia, che hanno utilizzato il servizio. La tipologia largamente più frequente è quella dei *Comuni* (85,80% dei casi), seguita dagli *Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali* (5,03%) e dalle *Province* (4,44%).

Tabella 3.3 | Distribuzione degli enti per tipologia

Tipologia di ente	N.	%
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

La distribuzione dei n. 633 affidamenti, distinti per tipologia (tabella n. 3.4), evidenzia come il servizio maggiormente affidato sia quello dei *rifiuti* (18,96%), seguito dagli *impianti sportivi* (8,85%) e dai *servizi cimiteriali* (7,90%).

Tabella 3.4 | Distribuzione degli affidamenti per tipologia di affidamento

Tipologia di affidamento	N.	%
Rifiuti	120	18,96%
Impianti sportivi	56	8,85%
Servizi cimiteriali	50	7,90%
TPL	47	7,42%
Trasporto scolastico	46	7,27%
Ristorazione scolastica	44	6,95%
Altra tipologia	41	6,48%
Asili nido	34	5,37%
Illuminazione pubblica	20	3,16%
Riscossione tributi	20	3,16%
Servizi sociali	19	3,00%
Parcheggi	18	2,84%
Manutenzione verde	18	2,84%
Varie tipologie	16	2,53%
Farmacie	16	2,53%
Servizio idrico integrato	13	2,05%
Manutenzione edifici	9	1,42%
Biblioteche	8	1,26%
Servizi manutenzione	7	1,11%
Supporto amministrativo	7	1,11%
Assistenza disabili	7	1,11%
Assistenza domiciliare	6	0,95%
Assistenza minori	4	0,63%
Teatri	3	0,47%
Distribuzione gas naturale	2	0,32%
Distribuzione energia elettrica	1	0,16%
Musei	1	0,16%
Totale	**633**	**100,00%**

Fonte ANAC

Nella tabella n. 3.5 sulla distribuzione per tipologia di procedura di affidamento, gli *affidamenti a società in house o senza procedura a evidenza pubblica* sono quelli con una frequenza maggiore (54,50%), seguiti dagli *affidamenti a terzi mediante procedura a evidenza pubblica* (42,34%).

Tabella 3.5 | Distribuzione degli affidamenti per tipologia di procedura di affidamento

Tipologia di procedura di affidamento	N.	%
Affidamento a società *in house*/senza procedura a evidenza pubblica	345	54,50%
Affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica	268	42,34%
Gestione in economia o mediante aziende speciali	13	2,05%
Affidamento a società mista	7	1,11%
Totale	**633**	**100,00%**

Fonte ANAC

La Regione con il maggior numero di affidamenti (tabella n. 3.6 e figura n. 3.7) è la *Lombardia* (29,23%), seguita dalla *Puglia* (9,95%) e dal *Veneto* (8,85%). Ultima in graduatoria è la *Valle d'Aosta* (0,63%) con solamente n. 4 affidamenti comunicati, mentre nessun affidamento è pervenuto dal Molise.

Tabella 3.6 | Distribuzione degli affidamenti per Regione

Regioni	N.	%
Lombardia	185	29,23%
Puglia	63	9,95%
Veneto	56	8,85%
Lazio	47	7,42%
Campania	45	7,11%
Toscana	41	6,48%
Emilia-Romagna	32	5,06%
Abruzzo	31	4,90%
Liguria	27	4,27%
Basilicata	18	2,84%
Piemonte	15	2,37%
Calabria	14	2,21%
Marche	13	2,05%
Sardegna	11	1,74%
Friuli-Venezia Giulia	9	1,42%
Umbria	9	1,42%
Sicilia	7	1,11%
Trentino-Alto Adige/Südtirol	6	0,95%
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	4	0,63%
Totale	**633**	**100,00%**

Fonte ANAC

Figura 3.7 | Distribuzione degli affidamenti per Regione

Fonte ANAC

Dei n. 1.611 documenti inviati mediante il servizio di pubblicazione (tabella n. 3.8), quelli più numerosi sono le *relazioni sulla scelta della modalità di gestione* (32,03%), seguiti dalle *deliberazioni di affidamento* (29,42%) e dai *contratti di servizio* (21,42%).

Tabella 3.8 | Distribuzione dei documenti allegati per tipologia di documento

Tipologia di documento	N.	%
Relazione della scelta di gestione	516	32,03%
Deliberazione di affidamento	474	29,42%
Contratto di servizio	345	21,42%
Deliberazione istituzione SPL	218	13,53%
Piano economico finanziario del servizio di rete	58	3,60%
Totale	**1.611**	**100,00%**

Fonte ANAC

3.5.3.3. Pubblicazione delle relazioni annuali sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica

L'articolo 30 del d.lgs. n. 201/2022 stabilisce che i Comuni o le loro eventuali forme associative, con popolazione superiore a 5.000 abitanti, nonché le Città metropolitane, con il supporto e coordinamento delle Province, debbano effettuare una ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica nei rispettivi territori.

Tale ricognizione ha la funzione di rilevare, per ogni servizio affidato, il concreto andamento dal punto di vista economico, della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio. La ricognizione rileva, altresì, l'entità del ricorso all'affidamento *in house*, gli oneri e l'impatto economico finanziario che ne derivano per gli enti affidanti, nonché le proposte gestionali pervenute all'ente locale da parte degli operatori economici interessati durante il periodo temporale di riferimento.

Tale ricognizione è contenuta in un'apposita relazione aggiornata annualmente, che gli enti devono pubblicare sul proprio sito e trasmettere ad ANAC, affinché la pubblichi nella sezione dedicata alla trasparenza dei SPL; oltre alla relazione, è stato richiesto agli enti di compilare una tabella contenente alcuni dati di sintesi sull'ente e sugli affidamenti da esso disposti, di ausilio alle attività di competenza di AGCM. Infine, sempre in seno al gruppo di lavoro ANAC-PCM-AGCM si è convenuto di suggerire agli enti l'utilizzo dello schema tipo di relazione annuale predisposto da ANCI (Quaderno n. 46).

In sede di prima applicazione, le relazioni annuali sono state trasmesse tramite PEC ad ANAC che, a valle di un'attività di verifica, le ha pubblicate nella sezione dedicata. L'alto numero di enti potenzialmente coinvolti (circa 2.000) e la novità normativa hanno comportato un afflusso di documenti molto ingente immediatamente prima della scadenza (fissata per il 31 dicembre 2023), che è proseguito per tutto il mese di gennaio 2024, con volumi inferiori a partire da febbraio 2024. Quotidianamente ANAC invia ad AGCM un *report* con una serie di dati inerenti alle relazioni pubblicate, comprensivi del *link* alla singola pubblicazione, al fine di semplificare le attività di controllo che la norma le attribuisce.

Alla data del 7 marzo 2024 sono pervenute relazioni da parte di circa 1.600 enti.

3.5.3.4. Evoluzione dei servizi e della piattaforma

Le attività del gruppo di lavoro con PCM e AGCM proseguiranno e si concentreranno maggiormente sulla standardizzazione dei documenti previsti dal d.lgs. n. 201/2022 e sulla definizione di nuove funzionalità che la Piattaforma informatica dovrebbe implementare, nell'ottica di uniformare e semplificare il lavoro degli enti locali, nonché di interoperare in maniera più efficiente con AGCM, particolarmente sensibile al tema degli affidamenti *in house*, e col Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro, competente sulla gestione delle rilevazioni dei dati in attuazione del d.lgs. n. 175/2016[117], tra cui la relazione prevista dall'articolo 20 di cui la ricognizione annuale di cui si è parlato al paragrafo precedente costituisce un'appendice (sempre relativamente agli affidamenti *in house*).

Allo stesso tempo, l'Autorità ha già individuato una serie di funzionalità aggiuntive che garantiranno una maggiore autonomia agli enti utilizzatori nella gestione della documentazione, un'integrazione più stretta con gli altri servizi e banche dati gestite da ANAC, la gestione delle relazioni annuali in Piattaforma, la possibilità di esportare i dati sotto forma di *open data*. Tali funzionalità saranno rese disponibili progressivamente nel corso dell'anno 2024.

3.6. LA COLLABORAZIONE CON IL CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE PER LO SVILUPPO DELLA PIATTAFORMA UNICA DELLA TRASPARENZA

Come abbiamo già anticipato, tra gli obiettivi strategici dell'Autorità vi è quello di rafforzare i livelli di trasparenza nel settore pubblico, avendo cura di ridurre gli oneri per le pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 2023, ANAC ha quindi proseguito il percorso finalizzato alla realizzazione della Piattaforma Unica della Trasparenza (di seguito anche Piattaforma), attraverso:

a) l'implementazione del sistema per la raccolta e pubblicazione dei documenti previsti dal d.lgs. n. 201/2022 sulla trasparenza dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, di cui abbiamo già trattato diffusamente nel paragrafo precedente;

b) la standardizzazione del formato delle informazioni e la definizione degli schemi di pubblicazione, secondo quanto descritto nel paragrafo 9 degli elementi di sintesi;

c) Il perseguimento del principio del *once only*;

d) l'utilizzo di tecnologie di intelligenza artificiale per il recupero delle informazioni pubblicate dalle pubbliche amministrazioni.

Il perseguimento di questi obiettivi ha visto impegnate le diverse strutture organizzative dell'Autorità focalizzate sulla definizione degli aspetti normativi, funzionali, tecnici ed architetturali della Piattaforma.

Per l'attività di cui al punto d) dell'elenco, di natura fortemente sperimentale, l'Autorità si è avvalsa del

117 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*".

supporto fondamentale del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR) con il quale – come anticipato nel paragrafo dedicato ai protocolli di collaborazione – è stato stipulato, nel mese di agosto 2023, un protocollo d'intesa con la finalità di collaborare alla realizzazione della Piattaforma, attraverso la raccolta, l'analisi e la validazione delle informazioni pubblicate dagli enti, e contribuire alla progettazione della stessa limitatamente agli aspetti maggiormente improntati alla ricerca scientifica e alla tecnologia.

È stato creato un gruppo di lavoro congiunto, che ha avviato uno studio per la realizzazione di una soluzione tecnologica dedicata al recupero, alla classificazione e all'estrazione automatica delle informazioni pubblicate sulle sezioni "Amministrazione Trasparente" degli enti.

L'elemento centrale della soluzione in via di realizzazione è il *crawler*, una componente tecnologica parametrizzata, finalizzata ad individuare sui siti *web* della pubblica amministrazione la sezione "Amministrazione Trasparente", verificare la correttezza e la completezza della sua struttura, prelevare e classificare dati e documenti in essa pubblicati al fine di poterli analizzare anche da un punto di vista semantico.

Il primo passo di questo percorso è stato la realizzazione del componente che estrae dall'Indice dei domicili digitali della Pubblica Amministrazione e dei Gestori di Pubblici Servizi (IPA) gli indirizzi dei siti *web* degli enti e verifica sulla *home page* la presenza della sezione "Amministrazione Trasparente" in conformità all'articolo 9, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013.

L'analisi effettuata dal *tool* sperimentale, sui dati presenti in IPA e riferiti a n. 23.405 enti, ha già prodotto alcuni interessanti risultati:

a) per l'81,37% (19.044 in termini assoluti) di amministrazioni è stata rilevata automaticamente la presenza della sezione "Amministrazione Trasparente";

b) per il 7,42% (1.736 in termini assoluti) di amministrazioni la sezione "Amministrazione Trasparente" non è stata rilevata in automatico;

c) per il 7,58% (1.774 in termini assoluti) di amministrazioni sono stati riscontrati problemi tecnici di connessione al sito *web* all'atto dell'esecuzione del *tool*;

d) per il 3,64% (851 in termini assoluti) di amministrazioni non è stato possibile effettuare alcuna verifica perché la banca dati IPA risultava sprovvista dell'indirizzo *web* del sito istituzionale.

Successivamente ci si è concentrati sulle n. 1.736 amministrazioni di cui non è stata rilevata automaticamente la sezione "Amministrazione Trasparente", verificando puntualmente se la mancata individuazione della sezione fosse dovuta all'effettiva assenza o ad un'incapacità tecnica del *tool* sperimentale. Ciò ha consentito di definire ulteriori criteri di ricerca e accorgimenti tecnici utili per affinare l'accuratezza dello strumento e ridurre al minimo il numero dei falsi positivi.

In questo processo iterativo, tuttora in corso, è ipotizzabile anche il recupero di parte del 7,58% (n. 1.774 in termini assoluti) di amministrazioni su cui sono stati riscontrati problemi tecnici di connessione, con l'obiettivo di arrivare ad analizzare almeno il 90% dei siti istituzionali presenti nella banca dati IPA.

In una fase successiva, ANAC si propone di arricchire ulteriormente l'insieme di amministrazioni oggetto della verifica automatizzata, utilizzando le informazioni presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici o in altre fonti dati per recuperare l'indirizzo *web* degli enti per i quali l'informazione sull'IPA è errata o non presente.

3.7. LA MISURAZIONE DEI RISCHI DI CORRUZIONE: L'ESPERIENZA DI ANAC E I POSSIBILI SVILUPPI

3.7.1. Il sistema elaborato da ANAC per la misurazione del rischio di corruzione

Come è noto, pur rappresentando uno dei principali ostacoli allo sviluppo economico, politico e sociale, la corruzione è un fenomeno latente, paragonabile ad un *iceberg* del quale vediamo solo la punta, al di sotto della quale si nasconde una parte sommersa molto più grande di quello che appare. I casi di corruzione di cui apprendiamo, per esempio attraverso le sentenze dei tribunali, ne costituiscono la parte emersa e per questo visibile, ma ci lasciano nell'ignoranza riguardo a dimensione e caratteristiche del fenomeno che rimane sommerso.

Da questo deriva la difficoltà di una misurazione dei fenomeni corruttivi. Non a caso, a livello internazionale, vi è una rilevante carenza di dati scientifici strutturati in materia, che vadano oltre la misurazione della percezione della corruzione; quasi sempre abbiamo studi *ad hoc*, certamente molto interessanti e ricchi di spunti, ma i cui contenuti e risultati sono difficilmente generalizzabili.

Un significativo passo in avanti nella conoscenza del fenomeno è stato fatto da ANAC nel luglio 2022, quando è stata messa a disposizione della collettività la sezione del sito *web* istituzionale denominata "Misura la corruzione" (https://www.anticorruzione.it/il-progetto), nella quale si trovano 70 indicatori in grado di misurare il rischio di corruzione nel territorio (https://www.anticorruzione.it/gli-indicatori).

Come già illustrato in passato, gli indicatori agiscono come dei campanelli d'allarme che segnalano la presenza di situazioni, territorialmente individuate, potenzialmente anomale, che rendono opportuna una valutazione più attenta circa l'esposizione di questi contesti ai fenomeni corruttivi e la necessità di investire risorse nell'indagine, nella prevenzione e nella diffusione della cultura della legalità, orientando l'attenzione della società civile e la partecipazione civica.

Da questo punto di vista, il sistema di indicatori realizzato rappresenta un utile contributo al Paese per la costruzione e messa a regime di ulteriori e più mirati strumenti di prevenzione, monitoraggio e controllo della corruzione, anche al fine di una migliore gestione degli impieghi futuri delle risorse finanziarie pubbliche, ivi incluse quelle delle politiche di coesione e del PNRR.

Occorre infatti considerare che la prevenzione e la repressione sono condizioni necessarie ma non sufficienti per la riduzione del fenomeno corruttivo, in quanto il più efficace strumento di contrasto è rappresentato dalla formazione di una coscienza collettiva del grave danno sociale derivante dalla corruzione, il c.d. capitale sociale, che deve necessariamente fondarsi su una conoscenza il più possibile precisa del fenomeno stesso.

3.7.1.1. Gli indicatori di contesto

D'altra parte, il capitale sociale è anche uno dei domini tematici entro cui sono stati individuati gli indicatori c.d. di contesto, che forniscono un'idea del contesto sociale ed economico del territorio in cui è più o meno probabile che si manifesti un rischio di corruzione.

In questo senso, il capitale sociale può essere sintetizzato da concetti quali coesione della comunità di appartenenza, nonché affidabilità, lealtà e fiducia reciproca degli attori sociali; fattori, quindi, che pongono le basi per un efficace sviluppo delle relazioni tra cittadini e istituzioni. Una maggiore fiducia nelle istituzioni, nel corpo politico e nelle relazioni sociali si associa a livelli più bassi di corruzione.

Più in generale, l'analisi del contesto esterno ha preso in considerazione 18 indicatori, raccolti in quattro domini tematici (oltre a capitale sociale, anche istruzione, economia, criminalità), cui si aggiungono altri 25 indicatori utili per valutare le condizioni di contesto territoriale (per un totale di 43 indicatori semplici), tutti riconducibili alle principali ipotesi individuate in letteratura circa i fattori associati alla corruzione.

Questa analisi si pone, infatti, l'obiettivo di individuare le caratteristiche culturali, economiche e sociali del territorio provinciale nel quale operano le amministrazioni, tali da poter favorire, o viceversa ostacolare, il verificarsi di fenomeni corruttivi.

Ciascun dominio tematico è sintetizzato da un indice composito, in modo da rendere più semplice la lettura della complessità dovuta alle numerose dimensioni considerate.

I quattro indicatori compositi tematici sono a loro volta sintetizzati, combinandoli, in un ulteriore indice composito dei compositi, che fornisce così una misura sintetica altamente informativa su alcune caratteristiche del fenomeno nel suo insieme. In conclusione, il cruscotto contesto mette a disposizione della collettività ben 48 indicatori di cui 5 compositi.

3.7.1.2. Gli indicatori tematici: indicatori appalti

Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti forniscono, invece, informazioni legate agli acquisti delle amministrazioni localizzate nella Provincia di riferimento e assumono particolare rilievo sia in ragione del peculiare peso del fenomeno corruttivo nel mercato degli appalti, che delle finalità istituzionali di ANAC.

La fonte delle informazioni è, infatti, costituita dalla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP), un patrimonio di grande valore che, per quantità e dettaglio dei dati contenuti, rappresenta un'esperienza unica a livello europeo, tale da permettere il calcolo di indicatori di rischio di corruzione con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale.

Sulla base di un corpo di studi scientifici sempre più significativo, ANAC ha elaborato 17 indicatori che individuano aspetti che, a vario titolo, possono mettere in luce potenziali fenomeni corruttivi nell'ambito degli appalti, segnalando pertanto il rischio di corruzione in ogni Provincia italiana. Il portale dà la possibilità di calcolare indicatori di sintesi secondo diverse soglie di rischio, ottenuti condensando le informazioni provenienti da tutti o parte dei 17 indicatori.

Infine, cinque indicatori sono stati calcolati a livello di singola amministrazione, nel caso di specie i 745 Comuni italiani con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti. Tali indicatori sono stati calcolati sulla base dell'analisi statistica delle relazioni esistenti tra variabili potenzialmente collegabili alla corruzione ed episodi effettivamente verificatisi a livello di singola amministrazione, reperiti attraverso la raccolta e consultazione delle schede delle relazioni dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e Trasparenza (RPCT), come si vedrà più approfonditamente nel seguito.

3.7.2. I futuri sviluppi tra digitalizzazione e intelligenza artificiale

La misurazione del rischio corruttivo deve necessariamente fare i conti con i potenziali sviluppi futuri e le opportunità aperte dall'innovazione tecnologica che negli ultimi tempi sta evolvendo con una rapidità mai vista prima.

In primo luogo, la maggiore disponibilità di informazioni presenti in grandi banche dati pubbliche di vario tipo permette di ottenere indicatori potenzialmente molto utili. La sovrapposizione dei dati presenti in più banche dati distinte accresce il valore dei dati stessi, in quanto sono possibili nuovi studi che derivano dal collegamento delle informazioni presenti in ciascuna banca dati.

Si pensi al caso italiano, ove banche dati diverse sono nella disponibilità di amministrazioni pubbliche distinte e il loro utilizzo congiunto è spesso ostacolato da diversi fattori, tra i quali i limiti connessi alla legittima tutela della *privacy*. La necessità di superare tali impedimenti è particolarmente urgente oggi, con la diffusione di strumenti e di tecniche di analisi dei c.d. *big data*, che l'amministrazione pubblica italiana genera in misura crescente, nell'ottica di alimentare un dibattito pubblico sempre più ancorato all'evidenza dei fatti.

Un altro fenomeno da considerare è certamente quello della digitalizzazione del ciclo di vita degli appalti ormai entrata in vigore. Essa rappresenta sicuramente un'efficace misura di prevenzione della corruzione, in quanto in grado di assicurare maggiore trasparenza, tracciabilità, partecipazione e controllo diffuso delle attività delle amministrazioni pubbliche. Una volta a pieno regime, i dati dell'intero ciclo di vita dei contratti saranno "nativi digitali", con un conseguente miglioramento della qualità e completezza delle informazioni e l'acquisizione di dati ulteriori, finora non presenti nella BDNCP o comunque acquisiti in maniera carente.

Le informazioni così detenute da ANAC, oltre a consentire, nel senso anzidetto, la completa conoscenza del settore, potrebbero assumere ancora maggiore centralità nella prevenzione e nel contrasto della corruzione in senso stretto, ma anche di altri fenomeni (come frode, collusione, conflitto di interessi) fortemente lesivi del corretto funzionamento del mercato e dell'efficace ed efficiente allocazione delle risorse investite – sia a livello nazionale che comunitario – nell'ambito degli appalti pubblici.

D'altra parte sia il Regolamento europeo che ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza[118], che quello contenente le disposizioni comuni per la politica di coesione 2021-2027[119], prevedono che gli Stati membri pongano in essere efficaci meccanismi di controllo sugli appalti, basati il più possibile su metodologie e strumenti di raccolta e analisi di grandi volumi di

118 Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

119 Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate, considerando così gli indicatori di rischio strumenti fondamentali per la prevenzione e il contrasto di gravi irregolarità.

Nello stesso senso, anche la Commissione europea ha sottolineato, con specifico riferimento alla collusione, l'importanza degli indicatori come strumento di contrasto ai fenomeni distorsivi della concorrenza, ribadendo la necessità che le autorità centrali negli Stati membri collaborino sempre più intensamente ed efficacemente nell'analisi dei dati sugli appalti, mettendo a punto metodologie e strumenti di facile applicazione per raccogliere e analizzare grandi volumi di informazioni disponibili nelle banche dati informatizzate[120].

La sempre maggiore disponibilità di grandi quantità di dati sposta, infine, l'attenzione sulle potenzialità connesse allo sviluppo di algoritmi avanzati, che trovano il loro fondamento non solo sulle tradizionali analisi statistiche, ma anche su tecniche di *big data analytics* e di intelligenza artificiale quali, ad esempio, il *machine learning*, per individuare più mirate *red flags* relative sia a singole transazioni, che all'insieme delle attività di acquisto di una certa amministrazione o di più amministrazioni in un certo ambito territoriale.

3.7.3. La validazione degli indicatori di rischio

Affinché gli indicatori elaborati da ANAC possano essere utilizzati a fini preventivi, in modo mirato e con una solida base scientifica di riferimento, necessitano di una "validazione", mediante tecniche di analisi che vadano oltre i ragionamenti deduttivi che, in prima istanza, hanno portato alla loro individuazione.

Tali tecniche di analisi, nel caso degli indicatori di rischio di corruzione, si fondano sulla distinzione tra:

a) "eventi rilevanti", che sono sintetizzati dagli indicatori di rischio, ad esempio quelli relativi agli appalti, calcolati grazie alla BDNCP;
b) "fenomeni di possibile corruzione", come indicati da altri tipi di dati sufficientemente strutturati e numerosi, e tra questi: le condanne giudiziarie per reati di corruzione o, più in generale, per reati contro la pubblica amministrazione; segnalazioni ricevute da ANAC; notizie giornalistiche relative ad episodi di corruzione; scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazione mafiosa, etc.

Per validazione degli indicatori di rischio, che riassumono gli "eventi rilevanti", si intende la valutazione della loro capacità di "prevedere" i "fenomeni di possibile corruzione".

Il procedimento di validazione che potrebbe essere sperimentato si basa su due ambiti di tecniche statistiche utilizzabili: da un lato, i modelli statistici per così dire tradizionali, sia di tipo parametrico (come, per esempio, i modelli di regressione), sia di tipo non parametrico; dall'altro, le tecniche di *machine learning* di vario tipo.

In entrambi i casi, si realizza l'analisi solo in un sottoinsieme dei dati disponibili, per poi poter considerare la capacità previsiva della relazione stimata "al di fuori dal campione" (la parte dei dati non utilizzata). Questo permette, tra l'altro, di valutare quali indicatori, tra le alternative considerate, abbiano la migliore capacità di previsione.

Va, infine, considerata la potenzialità di tale approccio laddove venissero resi disponibili al pubblico i programmi utilizzati per la costruzione degli algoritmi, in modo da evitare che tali misure vengano percepite (o effettivamente siano) delle "scatole nere".

Si tratta di un tema importante oggi, e destinato ad acquisire ancor maggiore rilevanza in futuro, con la diffusione dell'uso di tecniche di intelligenza artificiale che, per loro natura, risultano essere particolarmente opache.

120 Cfr. Comunicazione della Commissione europea 2021/C 91/01 del 18 marzo 2021, sugli strumenti per combattere la collusione negli appalti pubblici e sugli orientamenti riguardanti le modalità di applicazione del relativo motivo di esclusione.

In linea generale, la questione della validità degli indicatori di rischio di corruzione è ancora largamente inesplorata nella letteratura scientifica internazionale[121].

Tuttavia, pur rilevando la difficoltà di valutare in termini assoluti la validità degli indicatori di rischio di un fenomeno sommerso come la corruzione, è possibile comunque valutare in termini concreti la loro capacità di approssimare il fenomeno corruttivo, ponendosi come sue manifestazioni specifiche.

Ciò equivale ad accogliere un criterio di "validità minima" che conduce a valutare il grado di validità di un *set* di indicatori in relazione al loro livello di congruenza interna, valutato a sua volta in base a specifici criteri statistici che restituiscono una misura del grado di approssimazione del fenomeno corruttivo.

3.7.4. Un esempio di validazione statistica: gli indicatori comunali

Un primo esempio di validazione statistica è già stato svolto nell'ambito del progetto sulla misurazione della corruzione e riguarda i 5 indicatori di rischio a livello comunale di cui si è parlato sopra, che sono significativamente associati al verificarsi di episodi di corruzione di una singola amministrazione.

A differenza dei 48 indicatori di contesto e dei 17 indicatori appalti, che sono stati calcolati a livello territoriale aggregato provinciale, nel caso di specie l'unità di analisi è, infatti, costituita dal singolo Comune inteso come ente. Come abbiamo già rilevato, l'analisi è stata condotta sull'intera popolazione statistica dei Comuni con popolazione pari o superiore ai 15.000 abitanti (745 Comuni).

Gli indicatori derivano da un articolato lavoro di ricerca consistito, in una prima fase, nell'individuazione di indicatori potenzialmente collegabili ai fenomeni corruttivi sulla base della rassegna della letteratura e, in un secondo momento, nell'analisi statistica delle relazioni esistenti tra gli indicatori potenzialmente interessanti ed episodi di corruzione verificatisi a livello di singola amministrazione.

In particolare, l'attività è stata sviluppata analizzando alcuni macro-aspetti che connotano le caratteristiche strutturali e la dinamica di funzionamento delle amministrazioni pubbliche, tra cui le variabili organizzative (espressive delle caratteristiche degli assetti delle pubbliche amministrazioni locali) e gli indicatori di rischio negli appalti pubblici.

Per ognuno dei macro-ambiti, partendo dall'analisi della letteratura di riferimento sono state identificate un insieme di variabili potenzialmente in grado di incidere sulla manifestazione di eventi corruttivi.

Le informazioni sugli eventi corruttivi sono state reperite attraverso la raccolta e la consultazione delle schede delle relazioni degli RPCT relative al quinquennio 2015-2019, pubblicate nella sezione "Amministrazione trasparente" dei siti *web* istituzionali delle amministrazioni comunali interessate.

A questo riguardo, è opportuno evidenziare che, per identificare le amministrazioni caratterizzate da fenomeni corruttivi, si è tenuto conto sia dei Comuni che hanno riportato episodi di corruzione propriamente detti (sezione 2B della relazione), sia di quei casi in cui nelle amministrazioni sono stati rilevati degli accadimenti penalmente o disciplinarmente rilevanti e in qualche modo riconducibili al fenomeno della corruzione (sezione 12A della relazione), mantenendo la distinzione tra le due categorie.

Le analisi hanno evidenziato che, nel periodo esaminato, in oltre il 27% dei Comuni con più di 15.000 abitanti (203 su 745) si è verificato almeno un episodio di corruzione.

In merito alla stratificazione per aree gestionali, si è osservato che circa il 46% di tali eventi (93 su 203) ha riguardato l'area di rischio dei contratti pubblici, confermando l'opinione, diffusa nella letteratura e nella prassi manageriale, che i processi di *procurement* risultano es-

121 Il tema è centrale perché la validità di uno strumento di misurazione attiene, in termini generali, alla sua capacità di riflettere adeguatamente il concetto che si vuole misurare. Astrattamente, un *set* di indicatori di rischio di corruzione è valido nella misura in cui rispecchia l'effettivo livello di corruzione osservato nelle unità di analisi (ad es. Comuni, Province, stazioni appaltanti, etc.).
La corruzione però ha natura sommersa, è un fenomeno elusivo, sfuggente e non direttamente osservabile. In linea di principio, quindi, non è possibile valutare la validità di un *set* di indicatori di misurazione del rischio di corruzione perché manca il dato, per così dire, obiettivo su quanta corruzione ci sia effettivamente. D'altra parte, è difficile valutare l'incidenza di un fenomeno economico o di un intervento di *policy* sui livelli di corruzione se, a monte, non è dato sapere quanta corruzione è presente.
Tuttavia, la circostanza che un fenomeno, come la corruzione, sia sommerso e non direttamente osservabile non equivale né all'impossibilità di misurarlo né all'impossibilità di valutare il grado di validità degli strumenti adottati per la sua misurazione, anche se tale esercizio è indubbiamente assai complesso.
Quando si misurano fenomeni non direttamente osservabili, come la corruzione, si ricorre al calcolo di misure indirette (*proxy*) che approssimano il fenomeno latente. La misurazione di un concetto latente e non osservabile mediante indicatori *proxy* può essere valida, in termini concreti, solo se gli indicatori direttamente osservabili sono fortemente correlati al concetto latente che intendono misurare.

sere un'area particolarmente esposta a rischi di fenomeni corruttivi. Ne consegue che l'analisi dei fattori di rischio negli appalti pubblici assume particolare rilievo, nell'ottica dell'elaborazione di efficaci strategie di prevenzione della corruzione[122].

Di seguito una sintetica descrizione degli indicatori, corredati da una rappresentazione grafica riferita, a livello esemplificativo, all'anno 2019.

3.7.4.1. Indicatore di contagio

Per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'indicatore di rischio di contagio misura la percentuale degli altri Comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, appartenenti alla medesima Provincia del Comune considerato, in cui il RPCT abbia riportato il verificarsi di almeno un episodio di corruzione nell'anno *t* di riferimento in sede di relazione annuale.

L'indicatore rileva, pertanto, la frequenza dei casi di corruzione nei Comuni limitrofi appartenenti alla stessa Provincia.

La teoria di riferimento è quella del c.d. *contagion effect* secondo la quale un dato fenomeno sociale (nel nostro caso la corruzione) si diffonde in maniera epidemica in un certo contesto spaziale. Con riferimento al metodo di calcolo, è stato mutuato un approccio ampiamente utilizzato negli studi, ovvero misurare la percentuale di unità vicine aventi la specifica caratteristica che si ritiene possa diffondersi nello spazio. Si è calcolata, quindi, la percentuale di Comuni limitrofi per i quali sono stati segnalati casi di corruzione nel periodo di riferimento. I test statistici condotti hanno confermato un'associazione significativa tra la diffusione della corruzione nei Comuni vicini e il verificarsi di casi di corruzione nei Comuni target.

Figura 3.9 | Indicatore di contagio

Fonte ANAC

3.7.4.2. Indicatore di scioglimento per mafia

Per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'indicatore di scioglimento per mafia misura se il Comune, nell'anno *t* di riferimento, è stato interessato o ha subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia.

L'indicatore segnala una situazione di degrado istituzionale (infiltrazione mafiosa) ed è misurato attraverso la rilevazione della circostanza che il Comune sia stato interessato o abbia subito gli effetti di un provvedimento di scioglimento per mafia.

L'ipotesi esaminata è quella che l'infiltrazione mafiosa sia positivamente associata al verificarsi di episodi di corruzione nell'amministrazione oggetto del provvedimento di scioglimento. I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

122 La relazione tra variabili organizzative, indicatori di rischio negli appalti pubblici e manifestazione dei casi di corruzione è stata esaminata attraverso lo sviluppo di una regressione logistica di tipo *panel*, rappresentabile come segue:
$\mathbf{Y}_{i,t} = \alpha_i + \beta x_{i,t} + u_{i,t}$
Dove, nel nostro caso:
$\mathbf{Y}_{i,t}$ = variabile *dummy* con valori 0 o 1 a seconda che non si siano o si siano verificati episodi di corruzione nell'amministrazione i e nel tempo *t*
α_i = intercetta individuale dell'amministrazione *i*
$x_{i,t}$ = ciascuna delle variabili organizzative/indicatori di rischio degli appalti pubblici/indicatori contabili, calcolati con riferimento al tempo *t* e all'amministrazione *i*, via via posto in relazione con gli episodi di corruzione
$u_{i,t}$ = errore (variabili non osservabili) per l'amministrazione *i* al tempo *t*
Sono stati utilizzati sia modelli ad effetti fissi che modelli ad effetti *random*.
La relazione di interesse è stata, dunque, investigata sia analizzandone la variabilità all'interno di ciascuna amministrazione nel tempo, sia analizzandone contemporaneamente la variabilità tra amministrazioni e nel tempo.
Tali tipi di analisi sono, come è noto, rese possibili dalla considerazione delle componenti individuali (α_i) come parametri fissi, nel primo caso, e come componenti stocastiche (ossia aleatorie, non correlate ai regressori e trattabili come parte del termine di errore), nel secondo.

Figura 3.10 | Indicatore di scioglimento per mafia

Fonte Avviso pubblico

3.7.4.3. Indicatore di addensamento dei contratti pubblici sotto-soglia

Per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'indicatore di addensamento sotto-soglia è uguale al rapporto tra:

- numeratore: numero di procedure con valore economico compreso tra 20.000 e 40.000 euro bandite dai Comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti;
- denominatore: numero di procedure con valore economico superiore a 40.000 euro bandite dai Comuni con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti.

L'indicatore ha la finalità di calcolare il grado di addensamento degli appalti su valori inferiori alle soglie previste dalla normativa, che potrebbe essere frutto di un comportamento volto a non superare le soglie al fine di eludere il maggior confronto concorrenziale e i controlli più stringenti e accurati generalmente previsti per gli appalti sopra soglia (per il quinquennio 2015-2019). Tale comportamento potrebbe rilevare anche il ricorso alla pratica del frazionamento artificioso degli appalti pubblici da parte dei Comuni italiani medio-grandi.

L'ipotesi di partenza è che la frequenza del ricorso al c.d. *contract splitting* sia associata a un più elevato rischio di corruzione. Il mancato ricorso a procedure competitive, infatti, lascia più spazio ad accordi e condotte corruttive. L'effetto che il frazionamento degli appalti è in grado di avere sulla manifestazione di episodi di corruzione è mostrato e argomentato in molti studi e risulta dalle analisi condotte, le quali restituiscono chiari segnali dell'esistenza di una relazione positiva tra contratti con importi sotto-soglia affidati direttamente e occorrenza di episodi di corruzione (assumendo come valore soglia per il quinquennio 2015-2019 l'importo di 40.000 euro).

Figura 3.11 | Indicatore di addensamento dei contratti sotto-soglia

Fonte ANAC

3.7.4.4. Indicatore popolazione residente

Per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'indicatore popolazione residente misura il numero dei cittadini residenti nel Comune al 31 dicembre dell'anno *t* di riferimento.

Questa variabile è spesso utilizzata negli studi come misura indiretta della dimensione e anche della complessità organizzativa di un dato Comune. In sintesi, maggiore è la popolazione residente, più articolata e complessa è la gestione amministrativa dell'ente comunale.

L'ipotesi di partenza è che ad una maggiore dimensione e complessità organizzativa sia associato un maggior rischio di corruzione. I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

Figura 3.12 | Indicatore popolazione residente

Fonte Istat

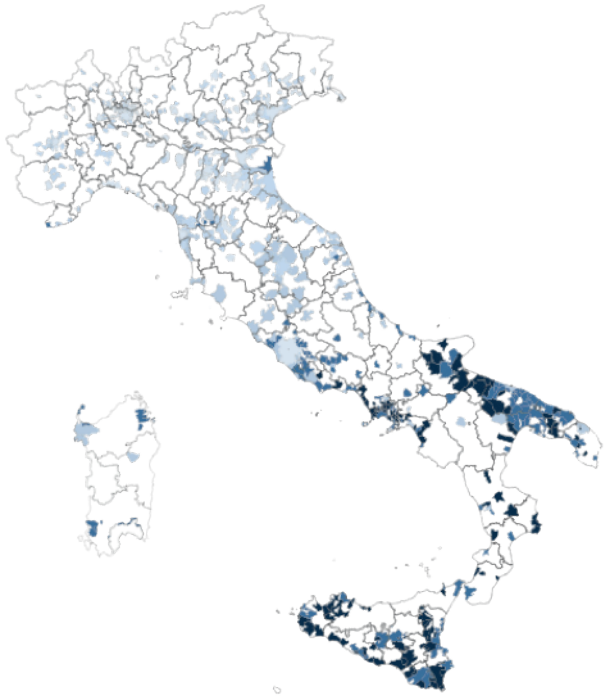
3.7.4.5. Indicatore reddito imponibile *pro capite*

Per ogni Comune con popolazione pari o superiore a 15.000 abitanti, l'indicatore reddito imponibile *pro capite* misura il reddito imponibile *pro capite*, nell'anno *t* di riferimento.

L'indicatore è pertanto uguale al rapporto tra il reddito imponibile a livello comunale e il numero dei cittadini residenti nel Comune. Tale indicatore intende misurare il livello di benessere socio-economico del territorio governato dal Comune di riferimento.

Secondo la letteratura di riferimento, l'indicatore in questione è, a sua volta, una misura indiretta della qualità istituzionale. L'ipotesi di partenza è che a livelli maggiori di reddito (qualità delle istituzioni) si associ un minor livello (e quindi rischio) di corruzione. I test statistici condotti hanno confermato tale ipotesi.

Figura 3.13 | Indicatore reddito imponibile *pro capite*



Fonte Istat

3.7.4.6. Una visione per Comune

Di seguito, a livello esemplificativo, la rappresentazione dei 5 indicatori per un singolo Comune.

Figura 3.14 | **Indicatori comunali per un singolo Comune**

Fonte ANAC

3.7.4.7. Possibile validazione degli indicatori comunali

In base ai risultati raggiunti è possibile identificare alcune possibili linee di sviluppo degli indicatori comunali.

In primo luogo, lo sviluppo di un'analisi *cluster* sui Comuni "infetti" (ossia caratterizzati da almeno un episodio di corruzione nell'arco temporale esaminato), allo scopo di identificare alcuni sottogruppi di Comuni che presentano caratteristiche organizzative, di *governance* e gestionali ricorrenti.

Le analisi condotte hanno, infatti, permesso di identificare tra i Comuni italiani di medio-grande dimensione quelli in cui si sono manifestati degli episodi di corruzione nel quinquennio 2015-2019.

Potrebbe essere interessante, all'interno di questo gruppo, condurre pertanto un'analisi di tipo *cluster* per poter identificare la "somiglianza" tra i Comuni in cui sono stati rilevati degli episodi di corruzione, procedendo ad una classificazione degli stessi in base a: 1) variabili organizzative; 2) variabili di *governance*; 3) indicatori di rischio negli appalti pubblici; 4) variabili contabili.

Lo sviluppo di questa tipologia di indagine potrebbe permettere di identificare nell'ambito dei Comuni "infetti", dei sottogruppi caratterizzati da un'alta omogeneità interna rispetto ad alcuni caratteri, individuando così alcune caratteristiche organizzative, di *governance* e gestionali che risultano essere ricorrenti tra i Comuni italiani caratterizzati da episodi corruttivi.

Un altro possibile approfondimento potrebbe riguardare l'estensione dell'analisi ad altri comparti della pubblica amministrazione (es. aziende sanitarie), al fine di identificare potenziali indicatori di rischio corruttivo legati a variabili organizzative, gestionali e contabili.

È noto, infatti, in letteratura che le amministrazioni pubbliche costituiscono un insieme molto variegato ed eterogeneo di enti profondamente diversi in termini di assetti istituzionali, organizzativi, gestionali, contabili, che operano in contesti normativi e regolamentari sensibilmente diversi.

Queste differenze rendono interessante un'estensione dell'analisi degli indicatori di rischio corruttivo sviluppata con riferimento al comparto dei Comuni in altri ambiti della pubblica amministrazione come, ad esempio, quello sanitario, per almeno due ordini di motivazioni.

La prima è valutare se gli indicatori di rischio a livello comunale che presentano una relazione significativa dal punto di vista statistico con la manifestazione degli episodi di corruzione risultano *mutatis mutandis* associati a casi di corruzione anche in altri ambiti della pubblica amministrazione. A titolo di esempio, potrebbe essere interessante valutare se il primo indicatore, che esprime un rischio di contagio tra amministrazioni pubbliche geograficamente contigue, abbia una sua validità anche con riferimento ad altri comparti della pubblica amministrazione, come ad esempio quello delle aziende sanitarie. Queste ultime, infatti, presentano molteplici forme di collaborazione a livello regionale che potrebbero favorire delle forme di contagio. Un'analisi simile potrebbe essere condotta anche con riferimento al fenomeno delle infiltrazioni mafiose che sono state riscontrate anche con riferimento alle aziende sanitarie che, come nel caso dei Comuni, potrebbero aumentarne la vulnerabilità rispetto al possibile manifestarsi di episodi corruttivi.

La seconda motivazione consiste nel verificare se le variabili che, con riferimento ai Comuni, non hanno evidenziato delle relazioni statistiche significative con la manifestazione della corruzione, mostrano dei risultati più promettenti con riferimento ad altri comparti della pubblica amministrazione. Questo potrebbe avvalorare l'idea che gli indicatori di rischio corruttivo potrebbero variare da comparto a comparto della pubblica amministrazione, in ragione delle specificità e delle differenziazioni che caratterizzano le diverse forme di amministrazione.

Infine, un ulteriore interessante sviluppo potrebbe riguardare l'utilizzo delle rilevazioni sui casi di corruzione nei Comuni a supporto dello sviluppo delle tecniche predittive del rischio di corruzione fondate sull'intelligenza artificiale.

Il comparto dei Comuni è uno degli ambiti della pubblica amministrazione in cui è più evidente l'esigenza di rafforzare l'analisi delle variabili di contesto che impattano sul rischio corruttivo, la cui entità è, inevitabilmente, destinata a crescere con l'impiego dei fondi previsti dal PNRR e destinati al finanziamento dei numerosi progetti approvati nei diversi ambiti territoriali.

Nella letteratura economica più recente l'analisi del rischio corruttivo nei Comuni italiani è stata condotta da alcuni autori attraverso l'applicazione di tecniche di intelligenza artificiale, come il *machine learning*, anche al fine di costruire dei modelli predittivi della corruzione nei Comuni italiani, utilizzando come predittori una serie di variabili socioeconomiche, demografiche, geografiche e biofisiche, tratte dalla letteratura del settore.

Da questo punto di vista le analisi condotte nell'ambito

del progetto hanno portato allo sviluppo di un database degli eventi corruttivi per i Comuni italiani medio-grandi nel periodo 2015-2019, che ha permesso di rilevare a livello comunale anche numerose variabili organizzative, di *governance*, contabili e di rischio negli appalti pubblici. Le variabili disponibili nei *dataset* predisposti nel corso del progetto potrebbero pertanto essere utilizzate per la costruzione di nuovi algoritmi che possano apprendere da tale insieme di dati a fini previsivi.

4 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TUTELA DELLA TRASPARENZA

4.1. LE MODALITÀ DELLA VIGILANZA IN MATERIA DI PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E DI TRASPARENZA, LE SEGNALAZIONI DELLA SOCIETÀ CIVILE

4.1.1. Dati numerici dei procedimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza di ANAC, svolta in relazione alle segnalazioni ricevute, ha preso in esame n. 4.975 richieste di intervento pervenute nel corso dell'anno 2023.

Rispetto alle annualità precedenti il minor numero di segnalazioni pervenute è accompagnato da una maggiore puntualità dei fatti segnalati e una maggior coerenza tra i fatti segnalati e le competenze di ANAC. Tale circostanza è confermata anche dal numero delle segnalazioni archiviate principalmente per difetto di competenza, pari nel 2023 a circa 1.600, a fronte dei 3.900 atti archiviati per le medesime motivazioni nel corso dell'annualità precedente.

L'esame delle richieste di intervento procedibili ha comportato l'apertura di un numero complessivo di n. 621 fascicoli, di cui n. 514 di vigilanza e n. 107 sanzionatori, contro i n. 721 fascicoli aperti nel corso del 2022. Nelle tabelle che seguono vengono riportati nel dettaglio i procedimenti di vigilanza e sanzionatori, distinguendoli fra attività in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Tabella 4.1 | Fascicoli totali con scostamento anno precedente

FASCICOLI 2023	FASCICOLI 2022	VAR. % 2023-2022
621	721	-14%

Fonte ANAC

Tabella 4.2 | Procedimenti di vigilanza in materia di anticorruzione e trasparenza

TIPOLOGIA DEI PROCEDIMENTI DI VIGILANZA	2023	2022	VAR %
a) Procedimenti di Trasparenza			
Procedimenti avviati su segnalazione	193	216	-11%
Procedimenti avviati su ispezione	2	9	-8%
Procedimenti di vigilanza d'Ufficio	7	9	-2%
Totale procedimenti di vigilanza	**202**	**234**	**-14%**
b) Procedimenti di Prevenzione della corruzione			
Procedimenti avviati su segnalazione	97	134	-28%
Procedimenti avviati su ispezione	12	19	-37%
Procedimenti di vigilanza d'Ufficio	19	15	+27%
Procedimenti su informative art. 129 disp. att. c.p.p.	65	44	+48%
Totale procedimenti di vigilanza	**193**	**212**	**-9%**
TOTALE PROCEDIMENTI DI VIGILANZA	**395**	**446**	**-11%**

Fonte ANAC

Tabella 4.3 | Procedimenti sanzionatori in materia di anticorruzione e trasparenza

TIPOLOGIA DEI PROCEDIMENTI AVVIATI	2023	2022	VAR %
a) Procedimenti sanzionatori Trasparenza			
Richieste di notizie al Responsabile per la trasparenza per eventuale avvio procedimento sanzionatorio *ex* art. 47, d.lgs. n. 33/2013	14	10	+40%
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici (art. 47, co. 1, d.lgs. n. 33/2013)	47	33	+42%
Totale procedimenti sanzionatori	**61**	**43**	**+42%**
b) Procedimenti sanzionatori Prevenzione della corruzione			
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio per omessa adozione dei PTPCT e/o del codice di comportamento	46	41	+12%
Totale procedimenti sanzionatori	**46**	**41**	**+12%**
TOTALE PROCEDIMENTI SANZIONATORI	**107**	**84**	**+27%**

Fonte ANAC

Dalla analisi dei dati emerge una lieve flessione dell'attività di vigilanza (-11%), a fronte di un significativo incremento dell'attività sanzionatoria, pari circa ad un aumento del 30% rispetto alla annualità precedente.

I restanti procedimenti non esposti nelle tabelle 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 2023, gli Uffici dell'Autorità hanno collaborato, al fine di migliorare la fruibilità dei dati da parte dei cittadini, alla progettazione della Piattaforma Unica della Trasparenza, intesa quale unico punto di accesso delle informazioni pubblicate dalle diverse amministrazioni/enti. Come abbiamo già visto nel paragrafo 9 degli elementi di sintesi, tale iniziativa ha portato ad una prima elaborazione di standard di pubblicazione, utili, da un lato, ad uniformare nel medio periodo le modalità di ostensione dei dati da parte delle amministrazioni e, dall'altro, a rendere più incisiva l'attività di vigilanza.

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. 395 procedimenti, di cui n. 202 in materia di trasparenza e n. 193 in materia di prevenzione della corruzione.

Il Consiglio dell'Autorità ha deliberato nel 2023 su circa n. 300 procedimenti in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, con l'adozione di n. 23 provvedimenti d'ordine in materia di trasparenza e n. 14 atti di raccomandazione in materia di anticorruzione. In n. 7 procedimenti è stato riscontrato l'omesso adeguamento alle indicazioni dell'Autorità, con l'adozione di atti di constatazione.

I restanti procedimenti sono stati invece 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.

4.1.2.1. La vigilanza in materia di trasparenza

L'attività in materia di trasparenza – oggetto di specifica analisi da parte dell'Autorità – ha fatto emergere gli elementi utili che di seguito si rappresentano.

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 2023 la Campania (16%) e il Lazio (14%), seguite dal Piemonte (12%) e dalla Puglia (10%), mentre quelle meno segnalate – come nel 2022 – sono risultate il Molise, 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, con un'equa distribuzione su tutto il territorio (Roma n. 17; Torino n. 17; Napoli n. 10).

B. *Analisi di comparto*: l'analisi di comparto è in linea con l'analisi condotta nel 2022: anche per il 2023

sussiste una netta prevalenza delle segnalazioni relative agli enti locali (circa 60%), seguono le segnalazioni sulle società in controllo pubblico e sugli enti del servizio sanitario.

C. *Tipologia dei segnalanti*: la maggioranza delle segnalazioni sono pervenute da privati cittadini non qualificati (65%), seguiti dalle istanze di consiglieri comunali e sindacati (16%). Solo in via residuale, le segnalazioni sono state trasmesse da soggetti istituzionali qualificati.

D. *Criticità maggiormente riscontrate*: le maggiori carenze segnalate hanno riguardato le sotto-sezioni bandi di gara e contratti, consulenti e collaboratori, bandi di concorso, bilanci e dati sugli organi di indirizzo. Anche per il 2023 è emerso un significativo interesse da parte dei segnalanti sui costi di struttura della pubblica amministrazione, mentre è apparso marginale l'interesse sui servizi erogati dagli enti.

E. *Preventiva richiesta di accesso civico*: è stato confermato, anche per il 2023, il dato sulla omessa preventiva richiesta di accesso civico prima dell'invio della segnalazione ad ANAC in circa il 78% dei casi.

F. *Assenza di standard di pubblicazione*: l'esame delle segnalazioni ha confermato, anche per il 2023, come per le precedenti annualità, l'assenza di standard di pubblicazione, la disomogenea pubblicazione dei dati da parte degli enti destinatari che impedisce, di fatto, ai cittadini lo svolgimento di analisi di *benchmarking* sui diversi settori. Sul punto, l'Autorità auspica che l'attività di elaborazione di standard di pubblicazione possa comportare un netto miglioramento delle modalità di ostensione dei dati da parte delle amministrazioni e degli enti rientranti nell'ambito di applicazione di cui al d.lgs. n. 33/2013[123].

4.1.2.2. La vigilanza in materia di prevenzione della corruzione

Come già rilevato, la vigilanza su segnalazione in materia di anticorruzione ha riguardato n. 193 procedimenti, che hanno interessato per oltre la metà le amministrazioni comunali, a seguire le società partecipate, le aziende sanitarie locali e le amministrazioni centrali e regionali.

L'esame condotto sulle sottosezioni "Rischi corruttivi e trasparenza" dei Piani integrati di Attività ed Organizzazione (PIAO) – che, a seguito dell'adozione del decreto-legge n. 80/2021[124] e dei provvedimenti attuativi, ha sostituito il PTPCT per le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001[125] – ha evidenziato 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.

Con riferimento alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici – per i quali persiste invece l'obbligo di adozione del PTPCT ovvero di misure integrative del Modello di organizzazione e gestione previsto dal d.lgs. n. 231/2001[126] (MOG 231) non essendo destinatarie della novella legislativa di cui sopra – si sono confermate le criticità emerse in sede di vigilanza d'ufficio già negli scorsi anni, ovvero una scarsa programmazione delle misure specifiche e una carente attività di monitoraggio sulla attuazione ed efficacia delle stesse. Ulteriori criticità hanno riguardato uno scarso ricorso alla rotazione ordinaria del personale e una inefficiente gestione dei rischi connessi al conflitto di interessi.

Nel corso del 2023 è stato, altresì, rilevato un incremento della vigilanza sulla misura della rotazione straordinaria, derivante dalle segnalazioni di cui all'articolo 129 delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale per reati corruttivi, soprattutto in enti locali ed enti del Servizio Sanitario Nazionale. L'area di rischio maggiormente attenzionata è quella relativa ai contratti pubblici, rispetto alla quale si conferma la necessità di incrementare l'attività di monitoraggio su misure, nella maggior parte dei casi, già previste.

4.1.3. L'attività sanzionatoria in materia di trasparenza

Il legislatore attribuisce ad ANAC un potere sanzionatorio sia in materia di anticorruzione che in materia di trasparenza, nei casi declinati dalle norme di riferimen-

123 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*."

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

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

126 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"*.

to; nel corso del 2023 tale attività ha registrato un incremento rispetto alla precedente annualità.

Come noto, in materia di trasparenza, l'Autorità ha il potere di erogare, ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del d.lgs. n. 33/2013, una sanzione amministrativa per la mancata consegna delle dichiarazioni patrimoniale e reddituale di cui all'articolo 14, comma 1, lett. f), del decreto stesso.

Nel 2023 sono state trasmesse n. 14 richieste di notizie indirizzate al RPCT e all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), all'esito delle quali sono stati avviati n. 47 procedimenti sanzionatori, di cui 20 si sono conclusi con delibera dell'Autorità – di archiviazione ovvero di irrogazione di sanzione amministrativa – mentre i restanti risultano ancora in trattazione ovvero sono stati definiti all'esito del pagamento in misura ridotta della sanzione ai sensi della legge n. 689/1981[127].

Nelle more dell'adozione di provvedimenti normativi, ovvero regolamentari, in materia, stante la sospensione disposta con il decreto-legge n. 162/2019[128] in relazione agli altri soggetti di cui al comma 1-*bis* dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, anche per il 2023 i procedimenti sanzionatori hanno riguardato esclusivamente i titolari di incarico politico di livello statale, regionale e locale (Comuni con oltre 15.000 abitanti).

Le risultanze delle istruttorie condotte hanno confermato, nella maggior parte delle fattispecie esaminate, l'assenza di un intendimento ostativo alla pubblicazione dei dati patrimoniali e/o reddituali, nonché la sussistenza di inadempimenti parziali riconducibili ad inefficienze organizzative o di gestione non corretta dei flussi documentali all'interno degli enti, soprattutto quelli di ridotte dimensioni, che risultano la categoria maggiormente segnalata. Tali situazioni, allorquando opportunamente dimostrate, hanno portato all'archiviazione del procedimento sanzionatorio o alla irrogazione della sanzione in misura minima.

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.

4.1.4. L'attività sanzionatoria per omessa adozione del Piano

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. 90/2014[129] – espressamente richiamato dall'articolo 6 del citato decreto-legge n. 80/2021 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; 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, anche nelle vigilanze effettuate nel 2023, si è riscontrato che le criticità più ricorrenti riguardano i piccoli enti territoriali, per la maggiore parte Comuni di ridotte dimensioni, laddove l'esigua dotazione organica, l'assenza di figure dirigenziali ovvero di soggetti che possano ricoprire il ruolo di RPCT, la mancanza cronica di un Segretario comunale titolare della Segreteria, impediscono sia l'adozione di Piani completi che il rispetto del termine di legge.

Sul punto, deve essere precisato che, nel 2023, l'adozione del PIAO per gli enti territoriali è slittata al 15 ottobre, in virtù della disposizione regolamentare di cui all'articolo 8 del decreto n. 132/2022[130] che differisce il termine di adozione del Piano ai trenta giorni successivi all'approvazione del bilancio di previsione, anche nelle ipotesi di differimento di quest'ultimo termine.

Fino a tale data, sono stati pertanto avviati procedimenti sanzionatori nei confronti degli enti territoriali per omessa adozione del PIAO riferito al precedente triennio 2022/2024, trattandosi di un illecito permanente che protrae i propri effetti fino a quando non sia stato perfezionato l'adempimento. La condotta antigiu-

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

128 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.

129 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.

130 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".*

ridica, infatti, non esaurisce la propria offensività solo nel termine *de quo*, ma la stessa perdura fino a quando i soggetti onerati non realizzano quanto previsto dall'ordinamento.
Nel 2023 sono stati avviati n. 46 procedimenti sanzionatori per l'omessa adozione del PTPCT e/o del Codice di comportamento. Tra questi, n. 3 procedimenti si sono conclusi con una sanzione pecuniaria, in quanto le giustificazioni fornite nel corso del contraddittorio dall'amministrazione o dall'ente obbligato al rispetto della normativa non sono state ritenute sufficienti ad escludere la configurabilità dell'illecito; le restanti istruttorie sono state definite, invece, con archiviazione per assenza dell'elemento soggettivo della condotta censurata.

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 nel 2022, a seguito dell'approvazione del PNA, con una particolare attenzione all'area di rischio "Contratti pubblici", accanto agli ambiti storicamente oggetto di numerose segnalazioni, quali l'area "Acquisizione e gestione del personale" e le ipotesi di cumulo di incarichi in capo al RPCT.

Inoltre, nel 2023, sono pervenute un maggior numero di richieste di intervento per il riesame dei provvedimenti di revoca dei Responsabili per la prevenzione della corruzione e trasparenza.

4.2.1. *Focus* sul conflitto di interessi in materia di appalti e sull'area "Acquisizione e gestione del personale"

Come noto, il PNA 2022-2024 dedica un approfondimento alla tematica del conflitto di interessi in materia di appalti. Sul punto l'attività di vigilanza in tema di contratti pubblici nel 2023 è stata integrata con la funzione di vigilanza in tema di anticorruzione; rispetto a specifici casi di violazione della normativa in tema di affidamento ed esecuzione di contratti d'appalto, è stata svolta una puntuale vigilanza sulle ipotesi di conflitto di interesse e sul contenuto dei Piani anticorruzione adottati dall'ente.

Le criticità più frequenti si sono verificate nelle piccole entità amministrative, con un esiguo numero di dipendenti, laddove è molto frequente la familiarità tra il soggetto che affida il contratto e l'esecutore.

Come nelle scorse annualità, anche in queste ipotesi si è dimostrata particolarmente efficace l'azione dell'Autorità mediante l'adozione di atti di raccomandazione finalizzati al ripristino di migliori condizioni di legalità, a tutela dell'interesse pubblico violato. Infatti, per mezzo dell'attività di *moral suasion*, della quale la raccomandazione è espressione, ANAC ha perseguito ed ottenuto un effetto dissuasivo ovvero persuasivo, che ha innescato una migliore analisi dei contesti interni ed esterni della singola amministrazione pubblica e una maggior presa di coscienza dell'opportunità di adottare strumenti preventivi atti a scongiurare possibili sacche di corruzione.

È stata, in particolare, raccomandata l'integrazione della sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO ovvero del PTPCT (a seconda del soggetto vigilato) con specifiche misure di prevenzione tra quelle suggerite nel PNA 2022-2024, sottolineando altresì il ruolo fondamentale svolto nella materia in esame dal monitoraggio dell'attuazione ed efficacia dell'intero sistema, laddove – in assenza di un controllo specifico sugli effetti degli strumenti introdotti – si rischia di individuare meccanismi meramente formali ma non idonei alla prevenzione degli eventi critici individuati in sede di *risk assesment*.

Tale filone di attività conferma gli esiti dell'indagine conoscitiva – resi noti con il Comunicato del Presidente dell'11 gennaio 2023 – finalizzata a verificare il grado di osservanza degli obblighi dichiarativi previsti in tema di conflitti di interesse nell'ambito della contrattualistica pubblica, con particolare riferimento agli affidamenti diretti, data l'assenza di un confronto competitivo.

In detta sede è stato osservato che «Le criticità riscontrate evidenziano una sostanziale inadeguatezza nella gestione del conflitto di interesse da parte degli enti locali, fattispecie sulla quale il PNA 2022-2024 ha riservato uno specifico *focus* [...]. Non deve infatti dimenticarsi che la gestione del conflitto di interesse, oltre ad essere disciplinato espressamente dall'articolo 42 del d.lgs. 50/2016, costituisce una ordinaria misura di prevenzione della corruzione, prevista dal DPR 62/2013, oltre che dai piani di prevenzione della corruzione e dai piani integrati di attività e organizzazione delle singole amministrazioni».

Un'ulteriore area di rischio attenzionata dall'Autorità in sede di vigilanza è stata quella della "Acquisizione e Gestione del Personale". Infatti, una buona parte delle

segnalazioni ricevute in materia di anticorruzione attengono a presunte irregolarità nelle procedure di selezione ovvero nel conferimento di incarichi dirigenziali; sebbene ANAC non possa valutare la legittimità degli atti amministrativi – 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 – anche su segnalazione di soggetti qualificati – 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.

4.2.2. La tutela del RPCT e la richiesta di riesame del provvedimento di revoca ovvero delle misure discriminatorie

Nel corso del 2023, l'Autorità ha implementato anche la propria attività a tutela degli RPCT.

Come noto, l'articolo 1, comma 7, della legge n. 190/2012[131], stabilisce che eventuali misure discriminatorie, dirette o indirette, nei confronti del RPCT per motivi collegati, direttamente o indirettamente, allo svolgimento delle proprie funzioni devono essere segnalate ad ANAC, che può chiedere informazioni all'organo di indirizzo e intervenire nelle forme di cui all'articolo 15, comma 3, d.lgs. n. 39/2013[132].

L'azione dell'Autorità è volta a neutralizzare «misure discriminatorie dirette e indirette» poste in essere a seguito dell'attività degli RPCT, da intendersi come ipotesi di discriminazione, demansionamento, licenziamento, trasferimento, o altre misure organizzative aventi effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro del Responsabile stesso. Quanto alla revoca, si tratta dell'ipotesi più grave in cui l'organo di indirizzo destituisce il Responsabile dal proprio incarico.

Ai fini della richiesta di riesame, la norma richiede la sussistenza di una correlazione tra il ruolo e le azioni intraprese nella qualità di RPCT e le misure adottate dall'amministrazione. L'ambito di intervento dell'Autorità, pertanto, è limitato ai casi in cui il RPCT subisca misure afflittive dirette o indirette che possano incidere negativamente sulle condizioni di lavoro, ovvero la revoca dal proprio incarico, esclusivamente per motivi connessi alla sua attività in materia di prevenzione della corruzione.

Nel caso ricorrano le ipotesi sopra descritte, ANAC – all'esito dell'istruttoria – dispone il riesame degli atti relativi alle misure adottate con l'indicazione del termine, non superiore a trenta giorni, entro il quale l'amministrazione è tenuta a comunicare gli esiti del procedimento di riesame. Successivamente, ricevuto il riscontro da parte dell'ente vigilato, l'Autorità ne prende atto, eventualmente ribadendo le proprie motivazioni.

Nella scorsa annualità l'Autorità ha emanato tre delibere di riesame, in cui è stato ravvisato un *fumus* di correlazione tra la revoca ovvero le misure discriminatorie adottate e l'attività del RPCT.

In un caso è stato richiesto il riesame relativo all'irrogazione di una sanzione disciplinare, laddove il RPCT di una società in controllo pubblico aveva motivatamente rifiutato l'incarico di RUP della procedura per l'individuazione dell'Organo di vigilanza, in linea con le indicazioni fornite sul punto dall'Autorità in materia di conflitto di interessi e in applicazione delle misure di prevenzione previste dal Piano dell'ente stesso.

Nella seconda ipotesi l'Autorità è, altresì, intervenuta nel richiedere il riesame della revoca di un segretario di un Comune nella sua qualità di RPCT, laddove l'amministrazione avrebbe adottato le proprie determinazioni in danno del Responsabile a seguito delle segnalazioni inviate da quest'ultimo ad ANAC su una serie di criticità gestionali verificatesi nel Comune e attinenti a processi ad elevato rischio corruttivo.

In relazione alle fattispecie esaminate e alle ulteriori ipotesi analoghe, con particolare riferimento ai casi in cui venga paventato solo un clima di incompatibilità ambientale tra il RPCT e l'organo di indirizzo politico che impedisca di fatto al Responsabile di esercitare il proprio ruolo in piena autonomia e indipendenza, si segnala che sarebbe auspicabile la previsione di maggiori poteri di intervento da parte dell'Autorità, al fine di assicurare una effettiva e adeguata tutela agli RPCT.

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

132 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".*

4.3. CRITICITÀ E *FOCUS* IN MATERIA DI TRASPARENZA

4.3.1. La delibera n. 203/2023 in materia di attestazioni OIV e modalità di esercizio dell'attività di vigilanza

Con la delibera n. 203 del 17 maggio 2023[133], l'Autorità ha richiesto agli OIV, o organismi con funzioni analoghe, di amministrazioni pubbliche, enti pubblici economici, ordini professionali, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché di società partecipate dalle pubbliche amministrazioni ed enti privati di cui all'articolo 2-*bis*, comma 3, secondo periodo, del d.lgs. n. 33/2013, di attestare al 30 giugno 2023 il corretto assolvimento di alcune categorie di obblighi di pubblicazione, differenziati in base a diversi raggruppamenti di soggetti, ritenuti particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche.

Si tratta delle seguenti sottosezioni suddivise secondo gli elenchi che seguono:

a) *Per le pubbliche amministrazioni*

1) Disposizioni generali (articoli 10 e 12)
2) Personale (incarichi conferiti o autorizzati - articolo 18)
3) Bandi di concorso (articolo 19)
4) Provvedimenti (articolo 23)
5) Bandi di gara e contratti (articolo 37)
6) Bilanci (articolo 29)
7) Opere pubbliche (articolo 38)
8) Altri contenuti – Registro degli accessi (Linee Guida ANAC determinazione n. 1309/2016)
9) Altri contenuti – Prevenzione della corruzione (articolo 10 d.lgs. n. 33/2013; articolo 18, comma 5, d.lgs. n. 39/2013; legge n. 190/2012)

b) *Per gli enti e le società*

1) Disposizioni generali (articoli 10 e 12)
2) Personale (incarichi conferiti o autorizzati – articolo 18)
3) Selezione del personale (articolo 19, d.lgs. n. 33/2013; articolo 1, comma 16, lett. d), legge n. 190/2012; articolo 19, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016)
4) Bandi di gara e contratti (articolo 37)
5) Beni immobili e gestione del patrimonio (articolo 30)
6) Controlli e rilievi sull'amministrazione (articolo 31)
7) Pagamenti (articoli 4-*bis* e 33)
8) Altri contenuti - Registro degli accessi (Linee Guida ANAC determinazione n. 1309/2016)
9) Altri contenuti – PTPCT (articolo 10 d.lgs. n. 33/2013; articolo 18, comma 5, d.lgs. n. 39/2013; legge n. 190/2012)

c) *Per le società a partecipazione pubblica non di controllo*

1) Attività e procedimenti (articolo 35)
2) Bilanci (articolo 29)
3) Servizi erogati (articolo 32 e solo per il SSN anche articolo 41, comma 6)

d) *Per le associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato*

1) Attività e procedimenti (articolo 35)
2) Bilanci (articolo 29)
3) Servizi erogati (articolo 32 e solo per il SSN anche articolo 41, comma 6)

133 Delibera ANAC n. 203 del 17 maggio 2023, in materia di *"Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2023 e attività di vigilanza dell'Autorità".*

4.3.1.1. La nuova Piattaforma *web* per l'automazione delle verifiche sugli obblighi di pubblicazione

Ai fini dello svolgimento delle verifiche sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione, per l'anno 2023 l'Autorità ha realizzato una nuova Piattaforma *web* – ad uso degli OIV o degli 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 svolgimento delle verifiche, di annotazione e di rendicontazione e, dall'altro lato, di ottimizzare l'attività di acquisizione dei dati utili alle valutazioni di competenza dell'Autorità e all'efficace svolgimento dei compiti di vigilanza.

Al riguardo, la citata delibera ANAC n. 203/2023 ha fornito indicazioni per la gestione della fase di rilevazione degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno e di quella del monitoraggio al 30 novembre, qualora fossero state accertate carenze nella prima fase di rilevazione.

L'Autorità ha erogato – in collaborazione con il FORMEZ – seminari di approfondimento e formazione diretti a rappresentare le modalità di utilizzo della nuova Piattaforma OIV, nonché a condividere i benefici di innovazione in termini di corretta rilevazione e produzione della reportistica da pubblicare nella sezione "Amministrazione Trasparente".

Inoltre, le amministrazioni sono state supportate nel corretto utilizzo della piattaforma mediante la diffusione di n. 61 FAQ di natura tecnica e giuridica, al fine di dare risposta alle richieste di chiarimento degli operatori, rendendo al contempo fruibili le informazioni da tutti gli Organismi di Vigilanza.

Le predette FAQ sono state strutturate intorno a 6 tematiche principali:

1) Iscrizione Piattaforma OIV (n. 27);
2) Ambito di applicazione (n. 5);
3) Criteri di compilazione ed utilizzo della piattaforma (n. 25);
4) OIV e organismi con funzioni analoghe (n. 9);
5) Monitoraggio (n. 4);
6) Adempimento tardivo (1).

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 22.719 contro 19.206 del 2022) e delle griglie di monitoraggio (in totale 17.260 contro 10.274 del 2022) acquisite nell'ambito dello svolgimento delle verifiche degli OIV o organismi analoghi.

Tabella 4.4 | Numero delle griglie di rilevazione per tipologia di amministrazione

Amministrazioni	numero griglie di rilevazione acquisite
Pubbliche amministrazioni	19.182
Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	1.627
Società a partecipazione pubblica non di controllo	237
Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato non di controllo	1.673
Totale	**22.719**

Fonte ANAC

Tabella 4.5 | Numero delle griglie di monitoraggio per tipologia di amministrazione

Amministrazioni	numero griglie di monitoraggio acquisite
Pubbliche amministrazioni	15.877
Enti pubblici economici, società e enti di diritto privato in controllo pubblico	897
Società a partecipazione pubblica non di controllo	77
Associazioni, fondazioni e enti di diritto privato non di controllo	409
Totale	**17.260**

Fonte ANAC

Occorre, peraltro, evidenziare che l'iniziativa di rafforzamento del ruolo degli OIV o organismi con funzioni analoghe, sull'attestazione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, ha ricevuto anche il sostegno del legislatore, che ha ritenuto necessario individuare espressamente, con apposita disposizione normativa, i soggetti con funzione di attestazione nelle istituzioni scolastiche.

Infatti, colmando la carenza in precedenza rilevata e segnalata anche dall'Autorità, ha previsto all'articolo 1, comma 562, della legge di bilancio 2023[134], che "*Le attribuzioni previste dall'articolo 14, comma 4, lettera g), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono svolte, presso le istituzioni scolastiche, dai revisori dei conti*".

4.3.1.2. Prime analisi sui dati inseriti nella Piattaforma *web*

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 prestabiliti (-2, -1, 0, 1, 2, 3 e 4), 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 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 sui dati, documenti e informazioni oggetto di attestazione.

Con queste precisazioni ed utili chiavi di lettura si presentano quindi 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 n. 4.6 mostra il numero dei soggetti complessivi, pari a n. 22.738, all'interno dei quali gli OIV, o altri organismi con funzione analoga, hanno svolto le verifiche di trasparenza con rilevazione al 30 giugno 2023 che, riferite a tutti gli obblighi oggetto di attestazione, corrispondono in totale a n. 741.816 verifiche.

134 Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025".*

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	N. soggetti	% N. soggetti	N. verifiche complessive valide	% N. verifiche complessive valide
Associazioni, fondazioni e soggetti di diritto privato (art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	1.676	7,37%	11.924	1,61%
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1.630	7,17%	54.187	7,30%
Pubbliche amministrazioni	19.173	84,32%	672.724	90,69%
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	21	0,09%	816	0,11%
Società in partecipazione pubblica non di controllo	238	1,05%	2.165	0,29%
Totale	**22.738**	**100,00%**	**741.816**	**100,00%**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.7 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 30 giugno 2023 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 1,49 e, in ogni caso, sui singoli raggruppamenti non raggiunge il valore massimo di 2. Negli enti pubblici economici e società in controllo pubblico la media dei valori a 4 fattori rilevati è superiore a 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%) mentre nelle pubbliche amministrazioni (anche quelle con uffici periferici) la media dei valori è inferiore a 3 (grado di rispondenza fra il 34% e il 66%).

Tabella 4.7 | Rilevazione punteggio medio degli indicatori di qualità del dato aggregato per tipologia di amministrazione

Tipologia della classe/griglia di verifica	Punteggi medi					
	pubblicazione range [0,2]	analisi a 4 fattori range [0,4]				
		completezza	completezza uffici	aggiorna-mento	apertura formato	media a 4 fattori
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	1,69	3,55	3,55	3,57	3,01	3,42
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	1,73	3,39	3,41	3,38	3,22	3,36
Pubbliche amministrazioni	1,45	2,60	2,60	2,60	2,60	2,61
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	1,61	2,97	3,03	2,99	2,97	2,98
Società in partecipazione pubblica non di controllo	1,74	3,52	3,58	3,52	2,94	3,36
Punteggio medio	**1,49**	**2,73**	**2,74**	**2,74**	**2,68**	**2,73**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.8 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 30 giugno 2023 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 1,93, prossimo al valore massimo "2", da parte delle Camere di Commercio, seguito dal punteggio dei Consigli delle Regioni.

Tabella 4.8 | Rilevazione punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per tipologia soggetto

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Punteggio medio pubblicazione range [0,2]
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	68	0,30%	1,93
Regioni (Consiglio)	18	0,08%	1,84
Città metropolitane	14	0,06%	1,82
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	35	0,15%	1,82
Autorità amministrative indipendenti	15	0,07%	1,81
Regioni (Giunta)	24	0,11%	1,81
Associazioni in controllo pubblico	14	0,06%	1,78
Altre agenzie	35	0,15%	1,78
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	93	0,41%	1,76
Enti di ricerca	9	0,04%	1,76
Fondazioni	409	1,80%	1,76
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	7	0,03%	1,76
Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale	242	1,06%	1,75
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	115	0,51%	1,75
Enti pubblici non economici regionali	137	0,60%	1,75
Consorzi di bonifica	54	0,24%	1,74
Società in controllo pubblico *in house*	785	3,45%	1,74
Società in controllo pubblico	451	1,98%	1,73
Enti pubblici economici	161	0,71%	1,72
Autorità di Sistema Portuale	17	0,07%	1,72
Enti pubblici non economici nazionali	98	0,43%	1,71
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	16	0,07%	1,71
Istituzioni universitarie	139	0,61%	1,70
Province	88	0,39%	1,70
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	108	0,47%	1,70
Altri enti di diritto privato	1.123	4,94%	1,68
Fondazioni in controllo pubblico	91	0,40%	1,65
Enti pubblici non economici locali	243	1,07%	1,64
Associazioni	131	0,58%	1,64
Ordini e collegi professionali	1.112	4,89%	1,63
Altri enti di diritto pubblico	97	0,43%	1,60
Consorzi e associazioni di enti pubblici	162	0,71%	1,59
Comuni >= 15.000 abitanti	823	3,62%	1,59
Consorzio di enti pubblici	62	0,27%	1,59
Enti parco	108	0,47%	1,56
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	30	0,13%	1,55
Comunità montane	103	0,45%	1,49
Unioni di Comuni	324	1,42%	1,46
Comuni < 15.000 abitanti	6.621	29,12%	1,43
Istituzioni scolastiche	8.369	36,81%	1,37
Non classificabile	187	0,82%	1,63
Totale/Punteggio medio	**22.738**	**100,00%**	**1,49**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.9 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 30 giugno 2023 sul grado di pubblicazione degli obblighi oggetto di attestazione OIV da parte dei n. 22.738 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 Piemonte), con valori superiori a 1,56.

Tabella 4.9 | Rilevazione punteggio medio del grado di pubblicazione e numerosità per Regione

Regione	N. soggetti	% N. soggetti	Punteggio medio pubblicazione range [0,2]
Trentino-Alto Adige	743	3,27%	1,78
Valle D'Aosta	161	0,71%	1,74
Piemonte	2.133	9,38%	1,62
Lombardia	4.007	17,62%	1,56
Emilia-Romagna	1.404	6,17%	1,55
Veneto	1.744	7,67%	1,54
Marche	662	2,91%	1,53
Umbria	339	1,49%	1,50
Friuli-Venezia Giulia	586	2,58%	1,50
Sicilia	1.530	6,73%	1,49
Toscana	1.218	5,36%	1,48
Liguria	589	2,59%	1,48
Sardegna	861	3,79%	1,44
Molise	200	0,88%	1,44
Lazio	1.796	7,90%	1,41
Basilicata	303	1,33%	1,39
Puglia	1.155	5,08%	1,37
Campania	1.814	7,98%	1,32
Abruzzo	606	2,67%	1,27
Calabria	887	3,90%	1,17
Totale/punteggio medio	**22.738**	**100,00%**	**1,49**

Fonte ANAC

La figura n. 4.10 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio del grado di pubblicazione della tabella n. 4, differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di coloro più chiaro.

Figura 4.10 | Distribuzione regionale del punteggio medio del grado di pubblicazione

Fonte ANAC

La tabella n. 4.11 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 30 giugno 2023 effettuate sui valori medi complessivi rilevati sul totale dei seguenti indicatori di qualità: 1) completezza di contenuto; 2) completezza rispetto agli uffici; 3) aggiornamento; 4) il formato.

I risultati esposti in tabella in ordine decrescente e differenziati per colore evidenziano un valore medio superiore a 3,56, più prossimo al valore massimo di 4 e grado di rispondenza fra il 67% e il 99%, da parte delle Camere di Commercio e dei Consigli delle Regioni.

Tabella 4.11 | Rilevazione punteggio medio complessivo dei 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità per tipologia soggetto

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio a 4 fattori range [0,4]
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	68	0,30%	3,82
Regioni (Consiglio)	18	0,08%	3,59
Enti di ricerca	9	0,04%	3,56
Autorità amministrative indipendenti	15	0,07%	3,56
Autorità di Sistema Portuale	17	0,07%	3,53
Regioni (Giunta)	24	0,11%	3,52
Fondazioni	409	1,80%	3,51
Città metropolitane	14	0,06%	3,50
Associazioni	131	0,58%	3,49

→

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio a 4 fattori range [0,4]
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	93	0,41%	3,49
Associazioni in controllo pubblico	14	0,06%	3,46
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	35	0,15%	3,45
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	16	0,07%	3,43
Enti pubblici non economici regionali	137	0,60%	3,40
Altri enti di diritto privato	1.123	4,94%	3,38
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	115	0,51%	3,38
Società in controllo pubblico	451	1,98%	3,38
Società in controllo pubblico *in house*	785	3,45%	3,37
Altre agenzie	35	0,15%	3,36
Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale	242	1,06%	3,36
Enti pubblici economici	161	0,71%	3,31
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	108	0,47%	3,28
Province	88	0,39%	3,27
Istituzioni universitarie	139	0,61%	3,26
Enti pubblici non economici nazionali	98	0,43%	3,26
Consorzi di bonifica	54	0,24%	3,26
Fondazioni in controllo pubblico	91	0,40%	3,20
Enti pubblici non economici locali	243	1,07%	3,20
Ordini e collegi professionali	1.112	4,89%	3,16
Consorzi e associazioni di enti pubblici	162	0,71%	3,09
Consorzio di enti pubblici	62	0,27%	3,04
Enti parco	108	0,47%	3,00
Comuni >= 15.000 abitanti	823	3,62%	2,96
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	30	0,13%	2,94
Altri enti di diritto pubblico	97	0,43%	2,93
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	7	0,03%	2,91
Unioni di Comuni	324	1,42%	2,74
Comunità montane	103	0,45%	2,70
Comuni < 15.000 abitanti	6.621	29,12%	2,62
Istituzioni scolastiche	8.369	36,81%	2,36
Non classificabile	187	0,82%	3,16
Totale/Punteggio medio	**22.738**	**100,00%**	**2,73**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.12 esamina i risultati delle analisi di rilevazione al 30 giugno 2023 sui valori medi complessivi rilevati sui 4 indicatori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato) da parte dei n. 22.738 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 si trovano nelle Regioni del Nord Italia (Trentino-Alto Adige, Valle D'Aosta e Piemonte), con valori superiori a 3.

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	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio a 4 fattori range [0,4]
Valle D'Aosta	161	0,71%	3,41
Trentino-Alto Adige	743	3,27%	3,37
Piemonte	2.133	9,38%	3,03
Lombardia	4.007	17,62%	2,91
Veneto	1.744	7,67%	2,89
Emilia-Romagna	1.404	6,17%	2,88
Friuli-Venezia Giulia	586	2,58%	2,83
Marche	662	2,91%	2,82
Umbria	339	1,49%	2,78
Liguria	589	2,59%	2,77
Sicilia	1.530	6,73%	2,76
Toscana	1.218	5,36%	2,73
Sardegna	861	3,79%	2,62
Molise	200	0,88%	2,60
Lazio	1.796	7,90%	2,59
Puglia	1.155	5,08%	2,44
Basilicata	303	1,33%	2,40
Abruzzo	606	2,67%	2,31
Campania	1.814	7,98%	2,25
Calabria	887	3,90%	2,04
Totale/Punteggio medio	**22.738**	**100,00%**	**2,73**

Fonte ANAC

La figura n. 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 coloro più chiaro.

Figura 4.13 | Distribuzione regionale del punteggio medio sui 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato)

Fonte ANAC

La tabella n. 4.14 mostra il numero dei soggetti complessivi, pari a n. 17.344, all'interno dei quali gli OIV, o altri organismi con funzioni analoghe, hanno svolto le verifiche di trasparenza con rilevazione al 30 novembre 2023 che, riferite a tutti gli obblighi oggetto di attestazione, corrispondono in totale a n. 604.781 verifiche.

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	N. soggetti	% N. soggetti	N. verifiche complessive valide	% N. verifiche complessive valide
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	410	2,36%	3.758	0,62%
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	903	5,21%	30.971	5,12%
Pubbliche amministrazioni	15.935	91,88%	568.442	93,99%
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	18	0,10%	698	0,12%
Società in partecipazione pubblica non di controllo	78	0,45%	912	0,15%
Totale	**17.344**	**100,00%**	**604.781**	**100,00%**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.15 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio al 30 novembre 2023 e mostra il dato aggregato per "Tipologia di amministrazione" dei valori medi complessivi rilevati sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto".

L'analisi dei dati esposti mostra un punteggio medio pari a 3,12 sulle diverse tipologie di amministrazione, e in ogni caso sui singoli raggruppamenti un valore superiore al 3 (grado di rispondenza fra il 67% e il 99%). Negli enti pubblici economici e società in controllo pubblico la media dei valori al 30 novembre 2023 è pari a 3,51 (rispetto a 3,17 del 30 giugno 2023) mentre nelle pubbliche amministrazioni con uffici periferici è 3,44 (rispetto a 2,88 del 30 giugno 2023), che segnano miglioramenti nella pubblicazione dei dati a seguito delle iniziative di monitoraggio e integrazione assunte.

Tabella 4.15 | Monitoraggio punteggio medio sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" per tipologia di amministrazione

Tipologia della classe/griglia di verifica	Punteggio medio completezza 30/06/2023 range [0,4]	Punteggio medio completezza 30/11/2023 range [0,4]
Associazioni, fondazioni ed enti di diritto privato (art. 2-*bis*, co. 3, secondo periodo, d.lgs. n. 33/2013)	3,10	3,35
Enti pubblici economici, società ed enti di diritto privato in controllo pubblico	3,17	3,51
Pubbliche amministrazioni	2,40	3,01
Pubbliche amministrazioni organizzate nel territorio nazionale	2,88	3,44
Società in partecipazione pubblica non di controllo	2,89	3,31
Punteggio medio	**2,54**	**3,12**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.16 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio al 30 novembre 2023 effettuate sui valori medi complessivi ottenuti sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" per tipologia di amministrazione.

I risultati esposti in tabella in ordine decrescente e differenziati per colore evidenziano un valore medio al 30 novembre 2023 superiore a 3, più prossimo al valore massimo di 4 e grado di rispondenza fra il 67% e il 99%, contro un valore di rilevazione al 30 giugno 2023 inferiore a 3, pari a 2,54.

La tabella espone, inoltre, nella colonna "scostamento di periodo", i miglioramenti ottenuti nei diversi enti in virtù delle iniziative di integrazione/aggiornamento assunte durante la fase di monitoraggio a seguito dei rilievi formulati dall'OIV, o altro organismo con funzione analoga, in fase di rilevazione.

Tabella 4.16 | Monitoraggio punteggio medio e scostamento sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" per tipologia di amministrazione

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Punteggio medio completezza 30/06/2023 range [0,4]	Punteggio medio completezza 30/11/2023 range [0,4]	Scostamento periodo
Regioni (Consiglio)	15	0,09%	3,48	3,94	0,46
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	35	0,20%	3,72	3,89	0,17
Città metropolitane	14	0,08%	3,49	3,85	0,36
Autorità di Sistema Portuale	16	0,09%	3,48	3,84	0,37
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	5	0,03%	3,08	3,79	0,70
Regioni (Giunta)	17	0,10%	3,37	3,78	0,41
Associazioni	20	0,12%	3,52	3,73	0,22
Enti pubblici non economici nazionali	71	0,41%	3,22	3,68	0,46
Enti pubblici non economici regionali	92	0,53%	3,31	3,65	0,34
Enti di ricerca	8	0,05%	3,54	3,63	0,09
Fondazioni	96	0,55%	3,47	3,62	0,15
Autorità amministrative indipendenti	7	0,04%	3,18	3,62	0,44
Associazioni in controllo pubblico	6	0,03%	3,23	3,62	0,38
Enti pubblici economici	93	0,54%	3,19	3,57	0,38
Società in controllo pubblico *in house*	450	2,59%	3,30	3,57	0,27
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	51	0,29%	3,27	3,56	0,29
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	14	0,08%	3,10	3,56	0,47
Province	83	0,48%	3,22	3,52	0,30
Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale	151	0,87%	3,13	3,51	0,38
Istituzioni universitarie	86	0,50%	3,30	3,51	0,20
Altre agenzie	23	0,13%	3,24	3,50	0,26
Altri enti di diritto privato	290	1,67%	3,17	3,50	0,34

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Punteggio medio completezza 30/06/2023 range [0,4]	Punteggio medio completezza 30/11/2023 range [0,4]	Scostamento periodo
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	40	0,23%	3,29	3,49	0,20
Società in controllo pubblico	238	1,37%	3,18	3,48	0,31
Fondazioni in controllo pubblico	53	0,31%	3,05	3,48	0,43
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	35	0,20%	3,05	3,48	0,42
Consorzi di bonifica	22	0,13%	3,43	3,47	0,04
Enti pubblici non economici locali	139	0,80%	3,02	3,33	0,31
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	33	0,19%	2,96	3,31	0,35
Consorzi e associazioni di enti pubblici	111	0,64%	2,96	3,29	0,34
Enti parco	79	0,46%	2,87	3,29	0,42
Comuni >= 15.000 abitanti	664	3,83%	2,85	3,28	0,43
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	3	0,02%	3,02	3,27	0,25
Ordini e collegi professionali	639	3,68%	3,09	3,26	0,17
Consorzio di enti pubblici	38	0,22%	2,88	3,17	0,29
Istituzioni scolastiche	7.783	44,87%	2,24	3,09	0,84
Unioni di Comuni	258	1,49%	2,60	3,05	0,45
Comuni < 15.000 abitanti	5.362	30,92%	2,55	2,97	0,42
Comunità montane	76	0,44%	2,47	2,90	0,43
Altri enti di diritto pubblico	52	0,30%	2,57	2,89	0,32
Non classificabile	76	0,44%	3,00	3,15	0,14
Totale/Punteggio medio	**17.344**	**100,00%**	**2,54**	**3,12**	**0,59**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.17 esamina i risultati delle analisi di monitoraggio al 30 novembre 2023 sul punteggio medio ottenuto sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" da parte dei n. 17.344 enti che hanno svolto la fase di monitoraggio, 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 si trovano nelle Regioni del Nord Italia (Valle D'Aosta e Trentino-Alto Adige), con valori superiori a 3,6 al 30 novembre 2023.

È utile, inoltre, evidenziare che in media si è registrato un significativo miglioramento della qualità delle pubblicazioni (+0,59), con passaggio da un valore di 2,54 ad un valore di 3,12, in virtù delle iniziative assunte durante la fase di recepimento delle indicazioni degli OIV o organismi con funzioni analoghe.

Tabella 4.17 | Monitoraggio - Punteggio medio e scostamento sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" per Regione

Regione	N. soggetti	% N. soggetti	Punteggio medio completezza 30/06/2023 range [0,4]	Punteggio medio completezza 30/11/2023 range [0,4]	Scostamento periodo
Valle D'Aosta	133	0,77%	3,35	3,67	0,32
Trentino-Alto Adige	430	2,48%	3,20	3,63	0,43
Friuli-Venezia Giulia	456	2,63%	2,64	3,43	0,79
Piemonte	1.723	9,93%	2,95	3,42	0,47
Veneto	1.364	7,86%	2,69	3,39	0,70
Umbria	283	1,63%	2,62	3,31	0,69
Emilia-Romagna	1.034	5,96%	2,59	3,27	0,69
Marche	530	3,06%	2,69	3,26	0,57
Lombardia	2.755	15,88%	2,70	3,24	0,55
Liguria	501	2,89%	2,67	3,19	0,52
Toscana	912	5,26%	2,48	3,16	0,68
Sicilia	1.121	6,46%	2,65	3,06	0,41
Sardegna	669	3,86%	2,37	3,04	0,67
Puglia	950	5,48%	2,28	3,03	0,74
Basilicata	262	1,51%	2,35	2,94	0,59
Molise	148	0,85%	2,48	2,89	0,41
Campania	1.543	8,90%	2,12	2,79	0,67
Lazio	1.280	7,38%	2,25	2,77	0,52
Abruzzo	519	2,99%	2,19	2,73	0,53
Calabria	731	4,21%	1,90	2,46	0,56
Totale/Punteggio medio	**17.344**	**100,00%**	**2,54**	3,12	0,59

Fonte ANAC

La figura n. 4.18 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio ottenuto sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto", differenziando, su base regionale, alti livelli di valore medio con colore più scuro e livelli di valore medio più bassi con gradazioni di coloro più chiaro.

Figura 4.18 - Monitoraggio distribuzione regionale del punteggio medio sull'indicatore di qualità "completezza di contenuto" al 30 novembre 2023

Fonte ANAC

La tabella n. 4.19 mostra il valore delle verifiche sul fattore di qualità "completezza di contenuto" che assumono il valore massimo pari a 4 (grado di rispondenza alla norma del 100%) e di quelle che in ragione di un valore inferiore a 4 hanno richiesto l'adozione di iniziative utili a superare le carenze di pubblicazione di contenuto rilevate al 30 giugno 2023 con monitoraggio al 30 novembre 2023.

La tabella mostra il significativo incremento, al 30 novembre 2023, del numero delle verifiche, pari a n. 375.730, che in fase di monitoraggio ha raggiunto il valore massimo di 4 (piena corrispondenza), contro il precedente valore, pari a 267.375.

Tabella 4.19 | Numerosità delle verifiche sul fattore di qualità "completezza di contenuto" che assumono il valore massimo pari a 4 (al 30 giugno e al 30 novembre 2023)

Completezza range [0,4]	Valore delle verifiche di completezza	N. verifiche specifiche valide	% N. verifiche specifiche valide
Completezza al 30 giugno 2023	Sì, completezza = 4	267.375	46,07%
	No, completezza ≠ 4	313.019	53,93%
Totale		**580.394**	**100,00%**
Completezza al 30 novembre 2023	Sì, completezza = 4	375.730	65,29%
	No, completezza ≠ 4	199.772	34,71%
Totale		**575.502**	**100,00%**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.20 esamina i risultati delle analisi di consuntivo effettuate sui valori medi complessivi rilevati 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 massimo rilevato pari a 3,84 da parte delle Camere di Commercio mentre il valore medio su tutte le n. 22.738 amministrazioni è risultato pari a 2,81.

Tabella 4.20 | Consuntivo punteggio dell'indicatore medio complessivo dei 4 indicatori di qualità (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità per tipologia soggetto

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio a 4 fattori range [0,4]
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni	68	0,30%	3,84
Regioni (Consiglio)	18	0,08%	3,64
Regioni (Giunta)	24	0,11%	3,59
Autorità di Sistema Portuale	17	0,08%	3,59
Città metropolitane	14	0,06%	3,56
Autorità amministrative indipendenti	15	0,07%	3,56
Fondazioni	409	1,81%	3,50
Associazioni	131	0,58%	3,50
Enti di ricerca	9	0,04%	3,49
Enti pubblici non economici regionali	137	0,61%	3,44
Altri enti di diritto privato in controllo pubblico	93	0,41%	3,43
Associazioni in controllo pubblico	14	0,06%	3,42
Aziende ed enti del Servizio sanitario nazionale	242	1,07%	3,41
Altre agenzie	35	0,16%	3,40
Altri enti di diritto privato	1.123	4,97%	3,38
Società in controllo pubblico *in house*	785	3,48%	3,37
Enti pubblici economici	161	0,71%	3,35
Enti pubblici non economici nazionali	98	0,43%	3,33
Province	88	0,39%	3,33
Società in controllo pubblico	451	2,00%	3,32
Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB)	108	0,48%	3,29
Istituzioni universitarie	139	0,62%	3,27
Consorzi di bonifica	54	0,24%	3,23
Società soltanto partecipate miste (amministrazioni pubbliche e società in controllo pubblico)	35	0,06%	3,20
Enti pubblici non economici locali	243	1,08%	3,19
Fondazioni in controllo pubblico	91	0,40%	3,17
Ordini e collegi professionali	1.112	4,93%	3,13
Società soltanto partecipate da una o più amministrazioni pubbliche	115	0,16%	3,11
Consorzi e associazioni di enti pubblici	162	0,72%	3,11
Consorzio di enti pubblici	62	0,27%	3,08
Società soltanto partecipate da una o più società in controllo pubblico	16	0,02%	3,07
Enti parco	108	0,48%	3,05
Comuni >= 15.000 abitanti	823	3,65%	3,03
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	30	0,13%	3,01
Aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo	7	0,03%	2,94

Tipologia soggetto	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio a 4 fattori range [0,4]
Altri enti di diritto pubblico	97	0,43%	2,91
Unioni di Comuni	324	1,44%	2,80
Comunità montane	103	0,46%	2,75
Comuni < 15.000 abitanti	6.621	29,33%	2,68
Istituzioni scolastiche	8.369	37,07%	2,52
Non classificabile	187	0,62%	3,09
Totale/Punteggio medio	**22.738**	**100,00%**	**2,81**

Fonte ANAC

La tabella n. 4.21 esamina i risultati delle analisi di rilevazione effettuate a consuntivo sui valori medi complessivi rilevati sui 4 indicatori di qualità (completezza di contenuto; completezza rispetto agli uffici; aggiornamento; formato) da parte dei n. 22.738 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 si trovano nelle Regioni del Nord Italia (Trentino-Alto Adige, Valle D'Aosta e Piemonte), con valori superiori a 3.

Tabella 4.21 | Consuntivo punteggio medio sui 4 indicatori di qualità del dato (completezza, completezza uffici, aggiornamento e apertura formato) e numerosità soggetti per Regione

Regione	N. soggetti	% N. soggetti	Indicatore medio di consuntivo a 4 fattori range [0,4]
Valle D'Aosta	161	0,71%	3,47
Trentino-Alto Adige	743	3,27%	3,40
Piemonte	2.133	9,38%	3,10
Veneto	1.744	7,67%	2,98
Lombardia	4.007	17,62%	2,97
Emilia-Romagna	1.404	6,17%	2,96
Friuli-Venezia Giulia	586	2,58%	2,94
Umbria	339	1,49%	2,91
Marche	662	2,91%	2,90
Liguria	589	2,59%	2,85
Toscana	1.218	5,36%	2,81
Sicilia	1.530	6,73%	2,80
Sardegna	861	3,79%	2,70
Molise	200	0,88%	2,67
Lazio	1.796	7,90%	2,64
Puglia	1.155	5,08%	2,56
Basilicata	303	1,33%	2,51
Abruzzo	606	2,67%	2,38
Campania	1.814	7,98%	2,35
Calabria	887	3,90%	2,13
Totale	**22.738**	**100,00%**	**2,81**

Fonte ANAC

La figura n. 4.22 mostra la rappresentazione territoriale della distribuzione regionale del punteggio medio dei valori calcolati a consuntivo 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 coloro più chiaro.

Figura 4.22 | Distribuzione regionale del punteggio medio sui 4 fattori 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 e sanzione reputazionale

Allo scopo di dare attuazione al disposto di cui all'articolo 45, comma 4, del d.lgs. n. 33/2013[135], a far data dal 15 settembre 2022, l'Autorità ha creato una apposita sezione per la pubblicazione dei nominativi dei soggetti che si sono resi responsabili della mancata attuazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 33/2013, siano essi amministrazioni o titolari di incarichi politici, di amministrazione, di direzione o di governo o dirigenti. Tali dati sono consultabili nel sito *web* istituzionale nella sezione dei servizi rivolti ai cittadini.

L'implementazione e l'aggiornamento della suddetta pagina è proseguita nel corso del 2023 ed ha comportato anche l'aggiornamento del Regolamento sanzionatorio, laddove, a fianco della norma primaria, è stato necessario effettuare un approfondimento e un conseguente intervento regolatorio di maggiore dettaglio.

La pagina *web* dell'Autorità distingue fra:

a) casi di mancata attuazione dell'articolo 14, comma 1, lett. f), d.lgs. n. 33/2013 attribuibili all'inosservanza dell'amministrazione;

b) casi di mancata attuazione dell'articolo 14, comma 1, lett. 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.

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, del 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.

È stata, inoltre, stabilita 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.

135 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".*

4.4. LA VIGILANZA IN MATERIA DI INCONFERIBILITÀ E INCOMPATIBILITÀ DI INCARICHI

In materia di conferimento di incarichi pubblici l'Autorità svolge, su segnalazione o su iniziativa d'ufficio, l'attività di vigilanza sul rispetto delle disposizioni legislative in materia di inconferibilità e incompatibilità e divieto di *pantouflage*; verifica inoltre, su istanza di parte, l'adozione e attivazione, all'interno delle pubbliche amministrazioni e degli altri enti, dei presìdi di prevenzione dei conflitti di interesse, quali previsti, *in primis*, dal Codice di comportamento delle singole amministrazioni e dal PTPCT.

Nell'anno 2023 sono stati istruiti circa n. 180 procedimenti (oltre a numerose questioni oggetto di archiviazione in forma semplificata), di cui il 40% ha riguardato la materia delle inconferibilità e il 16% la materia delle incompatibilità, entrambe disciplinate dal d.lgs. n. 39/2023. Un ulteriore 21% dei fascicoli istruiti ha riguardato la materia del conflitto di interessi.

Nella prima metà dell'anno 2023 è stata, inoltre, completata la vigilanza su iniziativa d'ufficio, avviata alla fine dell'anno 2022, che ha coinvolto 14 società *in house*, distribuite su tutto il territorio nazionale, con particolare riferimento al rispetto degli adempimenti di cui all'articolo 20 del d.lgs. n. 39/2013.

Le disposizioni del d.lgs. n. 39/2023, i cui effetti applicativi sono destinati ad assumere notevole rilievo nella sfera giuridica dei destinatari, in quanto limitano l'accesso agli incarichi pubblici, sono oggetto di costante attività di interpretazione da parte di ANAC e degli operatori della materia.

L'attività in materia svolta nello scorso anno, dal punto di vista soggettivo – afferente, cioè, alla tipologia degli enti – ha interessato principalmente le amministrazioni comunali e, in misura inferiore, gli enti sanitari, le amministrazioni centrali, le Regioni, le Università e le fondazioni.

Quanto alle tematiche trattate, ANAC è stata impegnata nell'esame di diverse questioni giuridiche controverse, quali, a titolo esemplificativo, la ripartizione dei poteri attribuiti ad ANAC e agli RPCT e l'applicazione di alcune disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 ai Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti.

4.4.1. Attività professionali regolate, finanziate o retribuite dall'amministrazione che conferisce l'incarico dirigenziale

Meritano menzione le decisioni assunte, nell'anno 2023, relativamente all'applicazione dell'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2023, il quale – tra le altre prescrizioni – vieta a coloro che abbiano reso, nei due anni antecedenti, attività professionali in proprio regolate, finanziate o comunque retribuite dall'amministrazione o ente conferente, di assumere presso questi ultimi un incarico dirigenziale esterno relativo al medesimo settore o ufficio che esercita i poteri di regolazione e finanziamento.

Nella delibera ANAC n. 136 del 4 aprile 2023, si è ritenuto che l'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2023 debba operare nei confronti del soggetto che, in provenienza, abbia svolto una stabile attività professionale a favore dell'ente che conferisce l'incarico dirigenziale esterno, anche qualora il contratto o la convenzione sia stata stipulata prima dell'inizio del periodo biennale di raffreddamento, ma l'attività sia stata espletata in sua costanza. In tal senso depongono, infatti, sia il tenore letterale della disposizione – la quale si riferisce all'attività "svolta" nei due anni antecedenti – che la necessità di un'interpretazione sistematica, tenuto conto che ciò che rileva, per il legislatore, è il legame concretamente sussistente tra il professionista e l'ente.

Con la delibera ANAC n. 215 del 17 maggio 2023, si è ritenuta applicabile la norma in questione anche quando il soggetto interessato abbia, in provenienza, svolto una stabile attività professionale a favore dell'ente che conferisce l'incarico dirigenziale esterno e sia poi assegnato, in destinazione, ad un ufficio che esercita attività di regolazione e finanziamento dell'attività professionale precedente. In tal senso, con riferimento all'ufficio che esercita i predetti poteri, si è precisato che quest'ultimo è da intendersi sia in termini di pianificazione e programmazione, sia in termini di concreto affidamento dell'incarico professionale.

Inoltre, nella delibera ANAC n. 328 del 12 luglio 2023, è stato ribadito il principio secondo il quale, affinché operi la predetta fattispecie di inconferibilità, l'attività svolta in provenienza debba essere dotata delle caratteristiche della "stabilità" e della "continuità".

Sul punto, giova precisare che l'Autorità già con l'orientamento n. 99/2014 aveva chiarito che «Gli articoli 4 e 9 del d.lgs. n. 39/2013 non trovano applicazione alle prestazioni lavorative di tipo occasionale, non avendo le stesse il carattere della continuità e della stabilità dell'attività professionale». Tale interpretazione ben si comprende considerando che, se da un lato, mediante l'introduzione della richiamata fattispecie di inconferibilità si è inteso proteggere l'imparzialità della pubblica funzione dagli indebiti influssi privatistici, dall'altro si

rende necessario, nella sua interpretazione, non sacrificare oltre il ragionevole bilanciamento di valori il diritto soggettivo del privato, nonché l'opportunità che la pubblica amministrazione affidi incarichi dirigenziali a soggetti di cui si sia già avvalsa, saggiandone esperienze e competenze professionali.

Nell'intento, dunque, di evitare che la disposizione *de qua* sia applicata in modo da comportare un ingiustificato sacrificio della sfera giuridica soggettiva dei privati, nonché un'inutile compromissione dell'interesse della pubblica amministrazione ad avvalersi di personale competente e specializzato, ANAC ha fornito un'interpretazione prudente e orientata della norma, pur senza tradirne la *ratio* sopra esposta.

Seguendo tali coordinate ermeneutiche, nel caso oggetto della citata delibera ANAC n. 328/2023 si è ritenuta, ad esempio, non integrata la fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 39/2013, poiché è stato accertato che l'attività resa dall'interessato fosse isolata e occasionale e non avesse, quindi, le caratteristiche sopra citate.

Nell'ambito di altre istruttorie riguardanti procedimenti non conclusi con delibera, si è invece posto l'accento sul fatto che il divieto in esame opera allorquando l'incarico dirigenziale di destinazione sia esterno, ovvero conferito a favore di soggetti non muniti della qualifica di dirigente pubblico o comunque non dipendenti di pubbliche amministrazioni. Non opera, invece ad esempio, in caso di conferimento di un incarico di responsabile a favore di un soggetto già dipendente dello stesso ente comunale.

4.4.2. Fattispecie di inconferibilità degli incarichi e partecipazione a procedure concorsuali

Oltre a quanto sopra, è stata approfondita la tematica riguardante il rapporto tra le fattispecie di inconferibilità degli incarichi e la partecipazione alle procedure concorsuali.

Tale tema è risultato, nel tempo, essere di particolare interesse per gli operatori del settore e, perciò, è stato chiarito che non è preclusa la partecipazione dell'interessato ad una procedura concorsuale pur in possibile presenza di una situazione di inconferibilità dell'incarico cui concorre.

Il d.lgs. n. 39/2013 non incide, infatti, sul diritto del soggetto interessato alla partecipazione ad una procedura selettiva/concorsuale, bensì unicamente, perimetrandolo e limitandolo in via temporanea, sul suo interesse legittimo all'attribuzione di un certo incarico. Tanto più considerando che l'inconferibilità è, per sua natura, una misura temporanea volta a perdere efficacia con il decorso del tempo. Da ciò discende che, in astratto, ben potrebbe accadere che tale limite sia spirato al termine della procedura concorsuale.

4.4.3. Le deleghe gestionali dirette quale causa di inconferibilità e incompatibilità

Tra le problematiche interpretative legate all'applicazione del d.lgs. n. 39/2023, l'Autorità ha continuato poi a confrontarsi con la delicata tematica riguardante la corretta perimetrazione del concetto di "deleghe gestionali dirette", utilizzato dal legislatore nell'articolo 1, comma 2, lett. l), del citato decreto, per definire, connotandolo di poteri gestionali, l'incarico di Presidente di un ente di diritto privato in controllo pubblico o di un ente pubblico ed assoggettarlo, in tal caso, alla disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità.

Orbene, tenendo conto anche delle indicazioni offerte dalla giurisprudenza amministrativa intervenuta sul punto (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 126 dell'11 gennaio 2018 e, da ultimo, TAR Lazio n. 13621 del 6 settembre 2023), l'Autorità, oltre ad esaminare i poteri attribuiti alla figura del Presidente, procede ad analizzare – con un approccio casistico – i poteri concretamente attribuiti al Presidente di un organo collegiale ovvero allo stesso organo collegiale presieduto. L'Autorità, quindi, adotta un approccio omnicomprensivo che tiene conto dell'assetto aziendale e dei rapporti sussistenti tra gli organi della società medesima.

Nella delibera ANAC n. 310 del 27 giugno 2023 è stato chiarito che l'effettiva attribuzione (come emergente da un'indagine fattuale) di deleghe gestionali a favore di figure alternative – quale, ad esempio, quella del Direttore generale –, unitamente alla valutazione dei poteri del Consiglio di amministrazione, possa costituire un indice che il Presidente di tale consesso non sia titolare di deleghe gestionali dirette e che, quindi, non rientri nel perimetro soggettivo di applicazione del decreto. Nel caso oggetto della predetta delibera, infatti, spettavano al Direttore generale una serie di poteri tra i quali, a titolo esemplificativo, quello di rappresentanza dell'ente pubblico, l'adozione degli atti di amministrazione e gestione, il potere di resistere in giudizio, nonché di transigere le controversie e di stipulare i contratti.

Seguendo il medesimo approccio, nella delibera ANAC n. 362 del 20 luglio 2023 si è ritenuto rilevante, nell'ottica di riconoscere al Presidente il possesso di "deleghe gestionali", oltre al potere di rappresentare la volontà dell'ente verso l'esterno (attraverso, ad esempio, la

scelta dei soggetti cui conferire gli incarichi di collaborazione esterna, nonché la sottoscrizione di convenzioni, accordi, protocolli d'intesa con enti pubblici) anche il potere di sovrintendere e vigilare "sull'andamento amministrativo" della struttura.

Analoga conclusione si è raggiunta nella delibera ANAC n. 463 dell'11 ottobre 2023, ove si è ritenuto integrato il requisito concernente la titolarità di "deleghe gestionali" e, dunque, l'incarico di Presidente del Consiglio di amministrazione dell'ente interessato riconducibile nella categoria di cui all'articolo 1, comma 2, lett. l), d.lgs. n. 39/2013. A tale considerazione si è pervenuti tenuto conto che dalle attività istruttorie è emerso che il Presidente poteva concludere contratti, assumere impegni di spesa e disporre il pagamento di somme fino ad un certo importo, nonché vigilare sull'esecuzione delle deliberazioni adottate dal Consiglio di amministrazione, sull'andamento gestionale dell'ente e sull'operato del Direttore.

4.4.4. Ambito soggettivo di applicazione: interpretazione sistematica delle definizioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. n. 39/2013

In alcune pronunce adottate nel corso dell'anno 2023, l'Autorità si è occupata della individuazione del perimetro soggettivo di applicazione della disciplina delle inconferibilità e incompatibilità prevista dal d.lgs. n. 39/2013.

In particolare, la delibera ANAC n. 290 del 20 giugno 2023 assume un'importanza strategica con specifico riguardo alla definizione degli incarichi presso gli enti pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, lett. b), del predetto decreto.

In tale pronuncia, dopo aver evidenziato l'indubbia riconducibilità di un Consorzio di bonifica nella categoria degli enti pubblici (definiti dall'articolo 1, comma 2, lett. b), del d.lgs. 39/2013), l'Autorità ha ritenuto l'incarico di Presidente del predetto ente rientrante tra quelli disciplinati dal d.lgs. n. 39/2023, pur se conferito da un organo dell'ente e non dall'amministrazione vigilante.

Ciò in quanto le definizioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 39/2013 devono leggersi in combinato disposto con le singole fattispecie di inconferibilità e incompatibilità contenute nelle singole norme del decreto, le quali, se fossero applicabili, presso gli enti pubblici, solo agli incarichi conferiti dalla pubblica amministrazione vigilante, non sarebbero invece applicabili nei confronti di intere categorie di soggetti.

La seconda questione rilevante è stata, invece, esaminata nell'ambito di un'istruttoria non conclusa con l'adozione di una delibera. Nel caso oggetto di trattazione è stata affrontata la tematica relativa all'applicabilità della disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità nei confronti del titolare dell'incarico di componente della Commissione Locale per il Paesaggio (CLP) esperto per la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) e la Valutazione Ambientale Strategica (VAS).

Previa valutazione della riconducibilità del citato incarico in una delle categorie di incarichi illustrate nell'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 39/2023 e tenuto conto della normativa di settore (in particolare della direttiva 85/337/CEE[136], modificata ed integrata dalla direttiva 97/11/CE[137], della direttiva 2001/42/CE[138] e del d.lgs. n. 152/2006[139], successivamente modificato con decreto legislativo n. 4/2008[140]), si è ritenuto lo stesso qualificabile come incarico di consulenza/collaborazione con contenuto di alta professionalità.

4.4.5. Inapplicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 ai Commissari straordinari di Governo nominati ai sensi di normative speciali

Nel corso del 2023 l'Autorità ha, altresì, affrontato la questione relativa all'applicabilità delle disposizioni del d.lgs. n. 39/2013 agli incarichi di Commissario straordinario di Governo affidati sulla base di normative differenti rispetto all'articolo 11 della legge n. 400/1988[141].

In particolare, l'articolo 6 del d.lgs. n. 39/2013, contenente la disciplina delle *"Inconferibilità di incarichi a componenti di organo politico di livello nazionale*", dispone che "*Per le cariche di Presidente del Consiglio dei ministri, Ministro, Vice Ministro, sottosegretario di Stato e di commis-*

136 Direttiva 85/337/CEE del Consiglio del 27 giugno 1985 concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

137 Direttiva 97/11/CE del Consiglio del 3 marzo 1997 che modifica la direttiva 85/337/CEE concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati.

138 Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente.

139 Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, *"Norme in materia ambientale".*

140 Decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, *"Ulteriori disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale".*

141 Legge 23 agosto 1988, n. 400, *"Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri".*

sario straordinario del Governo di cui all'articolo 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400, si applicano i divieti di cui alla legge 20 luglio 2004, n. 215".

La norma prescrive, al secondo comma, che la vigilanza è esercitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ai sensi della indicata legge n. 215/2004[142].

Gli articoli 11, 12, 13 e 14 del d.lgs. n. 39/2013 prescrivono, invece, delle specifiche ipotesi di incompatibilità rispetto al contestuale svolgimento della carica di Commissario straordinario di Governo di cui all'articolo 11 della legge n. 400/1988 e di incarichi di natura *lato sensu* amministrativa.

Ebbene, l'Autorità ha chiarito che le suddette fattispecie di incompatibilità trovano applicazione con riferimento esclusivo alle cariche politiche sopra riportate e dunque, per ciò che concerne i Commissari governativi, solo con riferimento a quelli nominati ai sensi della legge n. 400/1988.

Infatti, oltre al dato letterale delle disposizioni, si è verificato che gli incarichi di Commissari nominati sulla base di normative speciali appaiano caratterizzati da alcune importanti differenze rispetto all'incarico commissariale di cui alla legge n. 400/1988. Tra queste le differenti procedure di nomina e la diversità di funzioni esercitate, generalmente connesse e strumentali allo scopo della nomina, oltre che non riconducibili all'attuazione di programmi o indirizzi deliberati dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri o al coordinamento operativo tra amministrazioni statali, come invece previsto per i Commissari di cui all'articolo 11 della legge n. 400/1988.

4.4.6. Il giudizio di legittimità costituzionale sulla fattispecie di inconferibilità di cui all'articolo 7, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 39/2013

Già lo scorso anno l'Autorità aveva dato conto della pendenza – ancora attuale – di un giudizio di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 3, 4, 5, 51, 76, 97, 114 e 118 della Costituzione, sollevato dal TAR Lazio e avente ad oggetto gli articoli 1, comma 2, lett. f) e 7, comma 2, ultima parte, lett. d), del d.lgs. n. 39/2013, ove si prevede che "*a coloro che siano stati presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico da parte di province, comuni e loro forme associative della stessa regione, non possono essere conferiti:* [...] *d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in 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*".

Nel dettaglio i giudici amministrativi, con riferimento alla sezione della disposizione citata, hanno rilevato due possibili profili di criticità.

Il primo attiene all'equiparazione, operata dal legislatore delegato, nella parte della disposizione oggetto di rimessione alla Corte costituzionale, tra il pregresso svolgimento di una carica politica (come espressamente indicato dall'articolo 1, comma 50, lett. c), della legge n. 190/2012) e il pregresso svolgimento di un incarico amministrativo presso un ente di diritto privato in controllo pubblico.

La seconda questione riguarda, invece, la mancata limitazione dell'ipotesi di inconferibilità in questione ai soli casi in cui l'ente controllante la società di provenienza abbia popolazione superiore a 15.000 unità.

L'Autorità, in attesa della decisione della Corte costituzionale, ha deliberato di sospendere l'esame istruttorio delle segnalazioni che rendano necessaria la valutazione circa l'applicazione o l'interpretazione della suesposta questione, dandone notizia con il Comunicato del Presidente del 4 aprile 2023.

Si precisa che l'Autorità ha, altresì, ritenuto opportuno procedere analogamente anche con riferimento alle segnalazioni riguardanti la speculare ipotesi di inconferibilità recata dall'articolo 7, comma 1, ultima parte, del d.lgs. n. 39/2013. In proposito si è, infatti, rilevato che la *ratio* delle due disposizioni è la medesima e che pertanto il comma 1 del predetto articolo 7 potrebbe scontare le medesime criticità evidenziate dal TAR nelle ordinanze di rimessione sopra indicate e, quindi, essere di valutazione da parte dei giudici di legittimità, secondo il meccanismo dell'illegittimità costituzionale consequenziale.

142 Legge 20 luglio 2004, n. 215, *"Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi".*

4.5. LA VIGILANZA SULLA VIOLAZIONE DEL DIVIETO DI *PANTOUFLAGE*

L'Autorità ha esaminato anche casi relativi alla possibile violazione del divieto sancito dall'articolo 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. n. 165/2001, ossia il divieto di assumere incarichi presso i medesimi soggetti privati nei confronti dei quali sono stati esercitati poteri autoritativi e negoziali nello svolgimento del rapporto di pubblico impiego, nei tre anni successivi alla cessazione di tale rapporto.

Si rammenta in proposito, tra le fattispecie affrontate nello scorso anno, quella relativa all'applicabilità del suddetto divieto in relazione al conferimento di incarichi di direzione presso una società di progetto a favore dell'Amministratore unico e del Direttore generale di una società in controllo pubblico, socia di minoranza della stessa società di progetto.

In quel caso, la società di progetto era stata costituita da due società, una privata e una in controllo pubblico, costituitesi in RTI, a seguito dell'aggiudicazione di una gara per l'affidamento in concessione del servizio pubblico locale di gestione integrata dei rifiuti, in adempimento alle prescrizioni del bando di gara.

Successivamente alla costituzione del raggruppamento, presso la società di progetto venivano conferiti gli incarichi di direzione generale e di direzione tecnica rispettivamente all'Amministratore unico e al Direttore della società in controllo pubblico.

Si è, quindi, richiesto all'Autorità se l'assunzione di questi incarichi potesse dare luogo alla violazione del divieto di *pantouflage*.

Dopo aver innanzitutto escluso la ricorrenza di un'ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità ai sensi del d.lgs. n. 39/2013, dirimente è stata la disamina della natura giuridica della società di progetto, costituita ai sensi dell'articolo 156 del d.lgs. n. 163/2006[143], applicato all'affidamento in esame *ratione temporis*.

Circa le ragioni poste alla base dell'istituto della società di progetto, esse di fatto si concretizzano nella volontà di "*favorire la riuscita dell'operazione di project isolando - sul piano economico-patrimoniale, operativo-funzionale, e nella stessa titolarità dei rapporti giuridici derivanti dall'aggiudicazione - il progetto affidato (cd. "ring fence")*" (cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, n. 03886 del 18 aprile 2023).

Dunque, le società di progetto, conosciute anche come società veicolo, vengono costituite nella fase *post* aggiudicazione di un contratto al fine di realizzare le opere, effettuando tutti gli adempimenti necessari e scongiurando che le eventuali conseguenze pregiudizievoli connesse alla loro attività possano riflettersi sulla società aggiudicataria di cui sono emanazione.

Pertanto, le società di progetto si pongono in linea di continuità, nella fase esecutiva della procedura, rispetto agli operatori economici risultati aggiudicatari. Infatti, è lo stesso articolo 156 del d.lgs. n. 163/2006 (così come gli articoli dedicati alla disciplina della società di progetto dei Codici dei contratti pubblici successivi), a prevedere espressamente che la società di progetto diventa la concessionaria, subentrando nel rapporto di concessione all'aggiudicatario (senza necessità di approvazione o autorizzazione e senza che tale subentro costituisca cessione di contratto). Per effetto del subentro la società di progetto diventa, quindi, la concessionaria a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente.

Dunque, tra la società di progetto e la società costituente vi è una naturale coincidenza, perché scopo della prima è di destinare il capitale di rischio da parte degli investitori, in quanto assume la maggior responsabilità imprenditoriale, acquisisce il capitale di debito proveniente da terzi finanziatori e, infine, svolge la funzione organizzativa e manageriale dell'attività economica.

L'Autorità ha, inoltre, valutato come la norma sul *pantouflage* prescriva, quale condizione per il suo verificarsi, che l'ex dipendente pubblico abbia esercitato poteri autoritativi o negoziali a favore del privato in destinazione e non che l'atto autoritativo si sostanzi nella costituzione stessa della società.

Nel caso in esame è apparsa, dunque, difettare la *ratio* stessa del divieto di *pantouflage*, la quale si sostanzia nell'evitare che il dipendente pubblico possa precostituirsi situazioni lavorative vantaggiose presso il soggetto privato con cui è entrato in contatto in relazione al rapporto di lavoro.

143 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".*

4.6. LA VIGILANZA SULLA GESTIONE DEI CONFLITTI DI INTERESSI

Nell'anno 2023 si è registrato un incremento delle segnalazioni in materia di conflitto di interessi, che solo in parte sono state oggetto di archiviazione in forma semplificata, in quanto nella maggioranza dei casi hanno determinato l'avvio di interlocuzioni con le amministrazioni interessate, con richieste di informazioni e approfondimenti riguardanti l'avvenuta attivazione dei presìdi previsti dalla vigente normativa in materia di prevenzione e gestione delle ipotesi di conflitto di interesse.

In tale materia, le principali fonti normative di riferimento – rappresentate dall'articolo 6-*bis* della legge n. 241/1990 e dal d.P.R. n. 62/2013 – prevedono, infatti, obblighi dichiarativi e di astensione da parte dei soggetti che potrebbero trovarsi in situazioni di conflitto di interessi, anche solo potenziale.

In merito alla gestione delle situazioni di conflitto di interessi, ad inizio anno è intervenuta la sentenza n. 4244/2023 del Consiglio di Stato che, nel porre termine ad una annosa vicenda giudiziaria, ha tracciato chiaramente i confini dell'operato di ANAC, precisando che: "*In tema di conflitto di interessi gli obblighi dichiarativi sono in capo al singolo dipendente e le amministrazioni (non l'ANAC) hanno il conseguente obbligo preventivo di adottare le misure necessarie ad assicurare l'attuazione dei Piani nazionali anticorruzione mediante la tempestiva e corretta redazione dei Piani di prevenzione della corruzione e trasparenza".*

Il ruolo di ANAC, in base all'ordinamento giuridico vigente, così come ricordato dal Consiglio di Stato nella sentenza sopra citata, è certamente quello di fornire indicazioni di carattere generale sull'introduzione delle regole in materia di conflitto di interessi nei piani di prevenzione della corruzione e di formulare raccomandazioni in ordine al loro rispetto, stimolando la singola amministrazione all'adozione di misure preventive, rammentando le responsabilità del singolo RPCT e richiamando lo stesso al monitoraggio sull'attuazione delle misure a presidio, previste nel Piano dell'ente.

L'eventuale presenza di conflitti di interessi è difatti una situazione che può far sorgere profili di responsabilità disciplinare in capo al dipendente che si sia reso responsabile di violazione di obblighi di astensione, nonché, nei casi più gravi, ad eventuali profili di responsabilità penale.

Il Consiglio di Stato ha, inoltre, richiamato il PNA 2019, rammentando che, come previsto dall'articolo 1, comma 2-*bis*, della legge 190/2012, l'Autorità fornisce indicazioni alle pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza (PTPCT), coordinando l'attuazione delle strategie ai fini della prevenzione e del contrasto alla corruzione e all'illegalità nella pubblica amministrazione, con ciò rimarcando che il ruolo dell'Autorità è proprio quello di fornire raccomandazioni e indicazioni di carattere generale in ordine all'assolvimento di obblighi di legge.

Sulla medesima scia tracciata dalla sentenza del Supremo consesso, si pone anche la sentenza n. 17146/2023 del TAR Lazio, Sezione Prima *quater*, con la quale, in materia di Codici di comportamento, è stato evidenziato come "*l'articolo 54 del d.lgs. n. 165/2001 attribuisce la competenza della vigilanza dei codici di condotta alle singole amministrazioni, prevedendo un complesso sistema per la cooperazione di una pluralità di soggetti che, a diversi livelli, esercitano il controllo, al fine di garantire in concreto il rispetto degli obblighi e dei doveri indicati nel codice*", ed è stato, altresì, precisato che l'Autorità, in materia, risulta competente ad avviare un procedimento sanzionatorio per l'omessa adozione dei Codici di comportamento.

4.7. IL CONFLITTO DI INTERESSI NELL'AFFIDAMENTO DEI CONTRATTI PUBBLICI

Se, come abbiamo visto nel paragrafo precedente, i poteri dell'Autorità in materia di conflitto di interessi sono limitati alla elaborazione di indicazioni di carattere generale sull'inserimento nei piani di prevenzione della corruzione di adeguate misure atte a mitigare il rischio che si verifichino situazioni di conflitto e sul monitoraggio della corretta attuazione di tali misure, in materia di contratti pubblici i poteri di ANAC si fanno più penetranti, tenuto conto della specifica disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici.

Più in particolare, si osserva che la nuova formulazione della disposizione che disciplina il conflitto di interessi in materia di contratti pubblici – l'articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023[144] che, a far data dalla sua entrata in vigore il 1° luglio 2023, ha sostituito la disposizione contenuta nell'articolo 42 del previgente Codice – ha avuto un forte impatto nel settore, considerando che, in via generale, la disposizione risulta profondamente modificata e, nel particolare, che ne è stata significativamente ridotta la portata applicativa.

Al riguardo l'Autorità, già nell'ambito delle audizioni parlamentari svolte in occasione dell'esame dello schema di decreto legislativo recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, ha avuto modo di segnalare le numerose criticità legate alla nuova definizione di tale rilevante istituto giuridico, che, soprattutto nel settore dei contratti pubblici, rappresenta uno strumento essenziale di prevenzione dei fenomeni collegati a illegalità e corruzione.

In primo luogo, ANAC ha rappresentato che la nuova definizione appare in potenziale contrasto con la definizione contenuta nelle direttive europee (articolo 24 Direttiva 2014/24/UE[145] e articolo 35 Direttiva 2014/23/UE[146]), dal momento che sono state inserite condizioni non previste dal legislatore comunitario che valgono a ridurre, in alcune circostanze, l'ambito applicativo della norma.

In particolare, i citati articoli di derivazione eurounitaria prevedono che "*il concetto di conflitti di interesse copre almeno i casi in cui...*" il personale di un'amministrazione aggiudicatrice, che interviene nello svolgimento della procedura di aggiudicazione *"...o può influenzare il risultato di tale procedura...*", abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che *"... può essere percepito come una minaccia alla sua imparzialità e indipendenza...".*

Rispetto a tale definizione comunitaria si inseriscono, di contro, nel Codice, le ulteriori condizioni che il suddetto soggetto intervenga "*...con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato...*", abbia direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che *"... può essere percepito come una minaccia concreta ed effettiva alla sua imparzialità e indipendenza...".*

Oltre a prevedere condizioni più restrittive rispetto alla disciplina comunitaria, la disposizione sul conflitto di interesse in relazione ai contratti pubblici risulta avere una portata applicativa più limitata anche rispetto a quella prevista per i procedimenti amministrativi ordinari (cfr. l'articolo 6-*bis* della legge n. 241/1990, e gli articoli 6 e 7 del d.P.R. n. 62/2013).

A fronte di tali aspetti, espressamente rappresentati al legislatore, che manifestano sia un difetto di coerenza col diritto eurounitario, sia un'evidente complessità applicativa, l'Autorità ha favorevolmente riscontrato come il decreto-legge n. 132/2023[147] abbia modificato, seppur parzialmente, il comma 1 dell'articolo 16 del d.lgs. n. 36/2023[148], eliminando, mediante espunzione dei termini "concreta ed effettiva", gli elementi collegati alla valutazione della "minaccia percepita", rendendo così più ampio il perimetro applicativo della norma e rafforzando di conseguenza gli effetti della tutela giuridica in materia.

4.7.1. Affidamento del servizio a casa editrice di proprietà del superiore gerarchico del RUP

Con delibera ANAC n. 303 del 27 giugno 2023 è stata esaminata la situazione relativa ad un conflitto di interessi riguardante un direttore museale, RUP della pro-

144 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".*

145 Direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE.

146 Direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

147 Decreto-legge 29 settembre 2023, n. 132, recante *"Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini normativi e versamenti fiscali"*, convertito con modificazioni della legge 27 novembre 2023, n. 170.

148 L'articolo 16, comma 1, dispone che: "*Si ha conflitto di interessi quando un soggetto che, a qualsiasi titolo, interviene con compiti funzionali nella procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione degli appalti o delle concessioni e ne può influenzare, in qualsiasi modo, il risultato, gli esiti e la gestione, ha direttamente o indirettamente un interesse finanziario, economico o altro interesse personale che può essere percepito come una minaccia (concreta ed effettiva) alla sua imparzialità e indipendenza nel contesto della procedura di aggiudicazione o nella fase di esecuzione*". L'articolo 15-*quater*, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 132/2023 ha soppresso le parole «*concreta ed effettiva*».

cedura di gara, il quale ha posto in essere l'affidamento del servizio/fornitura alla casa editrice di cui è risultato proprietario *pro* quota il suo superiore gerarchico.

Nella vicenda analizzata, oltre a ribadire l'obbligo di astensione in capo al RUP, è stato anche affrontato il tema della dichiarazione di assenza di conflitti di interessi presente agli atti, ma non firmata digitalmente, né protocollata, né con attestazione di conformità all'originale.

È stato ribadito che tale adempimento è essenziale per la corretta conservazione della dichiarazione ed è funzionale alla successiva verifica delle dichiarazioni stesse. Risulta, infatti, evidente che, se il documento non reca una data certa, cristallizzata dalla firma digitale oppure dalla indicazione di un numero di protocollo, appare del tutto aleatorio ed assolutamente incerto il momento in cui la dichiarazione è stata rilasciata e non è quindi possibile verificare se la stessa sia stata contestuale all'affidamento.

4.7.2. Componente del CdA della stazione appaltante con parentela con soci e amministratori delle società aggiudicatarie

Con delibera ANAC n. 438 del 26 settembre 2023, adottata nell'ambito di un'attività di vigilanza speciale concernente diversi profili, l'Autorità ha avuto modo di affrontare una delicata questione di conflitto di interessi relativa sia ad un componente del Consiglio di amministrazione della stazione appaltante avente legami di parentela con alcuni dei soci e amministratori di società aggiudicatarie in ATI di diversi lotti di gara, sia ad altro componente, nonché vice-Presidente, del Consiglio di amministrazione stesso, che ha percepito, nel corso degli anni, redditi da lavoro autonomo da parte di alcune aggiudicatarie della procedura di gara.

L'Autorità, in proposito, richiamando i precedenti espressi in sede regolatoria (Linee Guida n. 15 recanti *Individuazione e gestione dei conflitti di interesse nelle procedure di affidamento di contratti pubblici*) e alcuni precedenti di vigilanza (tra gli altri, le delibere ANAC nn. 712/2021, 65/2022, 66/2022, 273/2022, 376/2022 e 377/2022), ha rilevato la sussistenza di un conflitto di interesse ai sensi dell'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016[149] (applicabile nel caso di specie) e articolo 7 del d.P.R. n. 62/2013, in capo al componente del Consiglio di amministrazione avente rapporti di parentela con soci e amministratori delle società aggiudicatarie, nonché contestato, in capo ad entrambi i componenti coinvolti, la violazione degli obblighi dichiarativi (e conseguentemente di astensione) che gli interessati avrebbero dovuto rendere all'organo collegiale.

4.7.3. Le situazioni di conflitto di interessi negli organi politici

L'Autorità ha, altresì, più volte affrontato situazioni di conflitto di interessi relative a 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, all'esito di un procedimento di vigilanza ordinaria, ha chiarito e ribadito che i soggetti che compongono gli organi politici, in coerenza con il principio di separazione tra politica e amministrazione (articolo 14, d.lgs. n. 165/2001 e articolo 80, d.lgs. n. 267/2000[150]), non assumono incarichi di natura amministrativa e, pertanto non sono sottoposti alle regole di cui all'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 (applicabile nel caso di specie), ma che se essi svolgono un ruolo gestionale ed espletano funzioni che riguardano l'aggiudicazione di contratti pubblici, allora necessariamente operano gli obblighi dichiarativi e di astensione previsti dalla normativa in materia.

Nello specifico, è stata trattata la questione relativa ad un potenziale conflitto di interessi tra il titolare di una ditta facente parte dell'ATI proponente un *project financing* che ricopriva anche la carica di assessore ai lavori pubblici, settore amministrativo da cui scaturiscono gli atti propedeutici alla gara. In tali casi, pur non apparendo opportuna la circostanza per cui un organo di indirizzo politico sia collegato, in qualche modo, alla procedura di gara espletata dall'ente che rappresenta dinanzi alla collettività, non vi è in capo ad esso alcun obbligo giuridico, non avendo predisposto atti relativi alla procedura di gara o propedeutici alla indizione della stessa.

4.7.4. Il conflitto di interessi durante la fase di esecuzione del contratto

È stata, poi, affrontata anche la questione dell'emersione del conflitto di interessi durante la fase di esecuzione del contratto di appalto. Nel caso di specie, il ruolo di direttore dell'esecuzione del contratto era stato affidato ad un dipendente che aveva operato quale consulente progettista per una delle società facenti parte dell'ATI aggiudicataria del servizio.

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

150 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265*".

Nell'occasione, l'Autorità, oltre ad aver sottolineato gli obblighi dichiarativi gravanti sui dipendenti pubblici e di verifica della stazione appaltante, ha specificato che è compito della stessa valutare l'incidenza dell'omissione sul regolare svolgimento della procedura di assegnazione oppure sull'influenza indebita del dipendente sul processo decisionale.

L'Autorità ha ricordato che, all'esito di tale complessa e articolata valutazione, la stazione appaltante avrebbe potuto, con provvedimento adeguatamente motivato, agire in autotutela sui provvedimenti ritenuti viziati, con le ovvie conseguenze risolutorie sui contratti stipulati, oppure valutare il mantenimento dei provvedimenti emessi, adottando comunque idonee iniziative volte a sterilizzare gli eventuali effetti negativi del conflitto e dell'omissione dichiarativa (ad esempio mediante un riesame complessivo degli atti di gara e degli atti esecutivi adottati oppure mediante la sostituzione dei soggetti in conflitto coinvolti).

L'Autorità ha avuto, poi, modo di affrontare varie segnalazioni in cui si paventava l'ipotesi di conflitto di interessi durante la fase dell'esecuzione contrattuale. In particolare, tra le vicende analizzate, rileva quella relativa ad un incarico professionale per la direzione e il coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione dei lavori conferito, da parte di un Comune, ad un parente del titolare della ditta affidataria.

Nel caso di specie, è stata censurata la mancata astensione e/o comunicazione all'atto dell'affidamento dei lavori da parte del professionista del legame di parentela con i titolari della ditta affidataria.

L'Autorità ha, quindi, ribadito gli obblighi di astensione e comunicazione, a norma di legge, di ogni soggetto che, a qualsiasi titolo, agendo in nome e per conto della stazione appaltante, con il proprio operato sia concretamente in grado di incidere sulla selezione dell'operatore economico affidatario e che potrebbe avere, direttamente o indirettamente, un interesse finanziario, economico o "altro interesse personale" nell'ambito di una procedura di gara, anche in riferimento alla fase di esecuzione.

4.7.5. Le verifiche di ANAC sul conflitto di interessi nell'ambito della vigilanza collaborativa

L'Autorità, nell'ambito dell'attività di stipula e attivazione di protocolli di vigilanza collaborativa – di cui si parlerà più diffusamente nel paragrafo 2 del capitolo 12 –, ha posto particolare attenzione anche sui controlli di vigilanza preventivi a supporto delle stazioni appaltanti in relazione all'insorgere di situazioni di potenziale conflitto di interessi. Infatti, l'Autorità, sia al momento della stipula del protocollo di vigilanza collaborativa sia all'atto dell'invio delle prime osservazioni preventive sulla documentazione di gara, raccomanda alla stazione appaltante di rispettare la normativa in materia di conflitto di interessi, con riferimento a tutte le fasi di gara, estendendo gli obblighi dichiarativi e i relativi controlli ad ognuno dei soggetti coinvolti (oltre che ai RUP, anche ai membri del seggio di gara, etc.), con particolare riferimento ai membri della commissione giudicatrice.
Inoltre, al momento dell'invio preventivo da parte della stazione appaltante dei riferimenti dei soggetti coinvolti nella procedura di gara, l'Autorità, con il supporto della Guardia di Finanza, procede ad espletare le dovute 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.

5 *WHISTLEBLOWING*, LA TUTELA DEL DIPENDENTE CHE SEGNALA ILLECITI

5.1. IL DECRETO LEGISLATIVO N. 24/2023 E LE LINEE GUIDA *WHISTLEBLOWING* - DELIBERA N. 311/2023

Il d.lgs. n. 24/2023[151], con il quale è stata recepita la Direttiva (UE) 2019/1937 relativa alla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto comunitario e nazionale, ha attribuito all'Autorità, tra gli altri, il compito di adottare le Linee Guida relative alle procedure per la presentazione e la gestione delle segnalazioni esterne, sentito il Garante per la protezione dei dati personali ed entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto fissata per il 15 luglio 2023.

In tale quadro normativo, ANAC ha avviato una intensa attività volta ad interpretare ed approfondire le nuove disposizioni, non sempre perspicue, necessaria anche ai fini dell'approvazione del testo delle suddette Linee Guida.

Lo schema delle Linee Guida, con i relativi allegati, è stato adottato in via preliminare dal Consiglio nell'adunanza del 30 maggio 2023 e posto in consultazione pubblica aperta dal 1° al 15 giugno 2023; inoltre, considerato l'impatto della nuova disciplina, in particolare sul settore privato, e l'importanza che il tema riveste per la società civile e gli enti del Terzo settore, si è svolta anche una consultazione mirata con specifiche categorie di soggetti.

A seguito della consultazione, il testo delle Linee Guida[152] e i relativi allegati, su cui il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole con provvedimento n. 304 del 6 luglio 2023, sono stati approvati poi in via definitiva dal Consiglio con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023. Le Linee Guida forniscono innanzitutto prime indicazioni e princìpi di cui gli enti pubblici e privati possono tener conto nella redazione dei modelli organizzativi interni e, laddove possibile, i contenuti della nuova disciplina sono stati messi a confronto con quella previgente, al fine di consentire agli interessati di poter valutare le principali innovazioni introdotte dalla Direttiva (UE) 2019/1937.

Le nuove Linee Guida, che sostituiscono le Linee Guida in materia di *whistleblowing* adottate con delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021[153] – ad eccezione di quanto precisato nel testo –, sono divise in quattro parti.

La prima parte dà conto dei principali cambiamenti intervenuti con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'istituto, sia in relazione agli enti (del settore pubblico e privato) tenuti a dare attuazione alla normativa, che ai soggetti segnalanti e, più in generale, ai destinatari del regime di tutela.

Si forniscono, inoltre, indicazioni sulle caratteristiche e sull'oggetto della segnalazione, evidenziando i casi in cui il decreto non trova applicazione, nonché sugli aspetti relativi alle comunicazioni di ritorsioni e sul trattamento delle segnalazioni anonime.

In questa prima parte, attenzione è rivolta poi ai canali di segnalazione, come previsti dal legislatore (interno, esterno, divulgazione pubblica e denuncia all'autorità giudiziaria), e alle modalità di segnalazione, mettendo in evidenza anche le differenze tra i soggetti pubblici e quelli privati nell'uso dei canali e il tipo di violazioni che possono essere segnalate.

In particolare, con riguardo al canale interno, le indicazioni fornite riguardano, tra le altre, le modalità di

151 Decreto legislativo 10 marzo 2023, n. 24, *"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".*

152 *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. Procedure per la presentazione e gestione delle segnalazioni esterne*, approvate con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023.

153 *Linee Guida in materia di tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza in ragione di un rapporto di lavoro, ai sensi dell'art. 54-bis, del d.lgs. 165/2001 (c.d. whistleblowing)*, approvate con delibera ANAC n. 469 del 9 giugno 2021.

istituzione del canale stesso, i soggetti cui affidare la gestione e le attività cui sono tenuti, le informazioni da pubblicare e la disciplina sulla procedura e sulla possibile condivisione dei canali.

Vengono poi specificate le condizioni, espressamente previste dal legislatore, che legittimano il ricorso al canale esterno presso ANAC e alla divulgazione pubblica, e che consentono al segnalante di beneficiare delle tutele riconosciute dal decreto.

In questa parte delle Linee Guida, l'Autorità si sofferma anche sul sistema di tutele offerte dal legislatore. Si tratta, in primo luogo, della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante e del contenuto della segnalazione, ma anche della tutela del segnalato, delle persone menzionate nella segnalazione e del facilitatore.

Si evidenzia, inoltre, in linea con la normativa, l'importanza della tutela dei dati personali. L'acquisizione e la gestione delle segnalazioni, delle divulgazioni pubbliche o delle denunce, ivi incluse le comunicazioni tra le autorità competenti, deve avvenire infatti in conformità alla normativa in tema di tutela dei dati personali.

A tal fine, si esamina l'incidenza sul sistema di protezione del segnalante di alcuni principi generali e obblighi della normativa sulla tutela della riservatezza che i titolari del trattamento, i responsabili del trattamento e le persone autorizzate a trattare i dati personali sono tenuti a rispettare (come, ad esempio, i principi di liceità, correttezza e trasparenza, minimizzazione dei dati, *privacy by design*, *privacy by default* etc.).

Uno dei cardini della disciplina del *whistleblowing* è rappresentato anche dalla protezione dalle ritorsioni, riconosciuta sia al segnalante per le segnalazioni effettuate, che ai soggetti che, in ragione del ruolo assunto nell'ambito del processo di segnalazione e/o del particolare rapporto che li lega al segnalante, potrebbero essere destinatari di ritorsioni.

Ci si sofferma, quindi, sulla nozione di ritorsione, sul tipo di tutela offerta, sulle condizioni che devono sussistere affinché si possa beneficiare del regime di protezione previsto, sulle situazioni in presenza delle quali tale tutela viene meno ed infine sulle limitazioni di responsabilità per chi segnala, denuncia o effettua divulgazioni.

Le parti seconda e terza delle Linee Guida sono dedicate invece al canale esterno e al ruolo di ANAC nella gestione delle segnalazioni.

In particolare, ci si sofferma sulla modalità di presentazione e gestione delle segnalazioni attraverso il suddetto canale, sull'attività di ANAC nell'ambito della gestione delle comunicazioni di ritorsioni, nonché sulle soluzioni tecnologiche, ossia sulla piattaforma informatica adottata dall'Autorità.

Indicazioni sono fornite, altresì, sul potere sanzionatorio di ANAC e sulle diverse fattispecie sottoposte a sanzioni ai sensi dell'articolo 2 del d.lgs. n. 24/2023, di cui si parlerà nei paragrafi seguenti.

Infine, per guidare le amministrazioni e gli enti nell'applicazione della nuova disciplina, nell'ultima parte delle Linee Guida si tratta il regime transitorio, con la precisazione secondo cui le disposizioni del d.lgs. n. 24/2023 producono effetti a partire dal 15 luglio 2023, salvo il termine più ampio del 17 dicembre 2023 per i soggetti del settore privato che hanno impiegato tra cinquanta e duecentoquarantanove lavoratori subordinati nell'ultimo anno.

Consapevole delle criticità generate dalla nuova disciplina in materia di *whistleblowing*, l'Autorità ha ritenuto di avviare un monitoraggio sulla sua applicazione, attraverso un questionario sottoposto ai soggetti – sia del settore pubblico che del settore privato – chiamati ad attivare i canali interni di segnalazione all'interno dei propri enti/amministrazioni.

Si tratta di un'indagine anonima, con domande obbligatorie su tematiche di particolare rilevanza, volta a rilevare le principali problematiche affrontate o da affrontare da parte dei suddetti soggetti.

A tal fine l'Autorità ha messo a disposizione nella sezione "notizie" della *homepage* del suo sito *web* istituzionale un questionario, compilabile *online* dal 4 al 22 dicembre.

I contributi e le risposte fornite sono preziosi per l'Autorità, soprattutto nell'ottica di fornire successivi orientamenti di carattere generale, anche con riferimento ai canali interni di segnalazione.

5.2. IL REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI ESTERNE E PER L'ESERCIZIO DEL POTERE SANZIONATORIO DI ANAC - DELIBERA N. 301/2023

Oltre alle Linee Guida di cui si è parlato sopra, a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 24/2023, l'Autorità, con delibera n. 301 del 12 luglio 2023, ha adottato il nuovo *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*.

All'interno del suddetto Regolamento, sono confluite le otto tipologie di procedimento che possono essere avviate ai sensi della nuova normativa, per la gestione delle segnalazioni esterne e per l'applicazione delle sanzioni previste dall'articolo 21 del d.lgs. n. 24/2023:

a) il procedimento di gestione delle segnalazioni esterne effettuate dal *whistleblower* (Capo II);

b) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento delle ritorsioni adottate, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, nei confronti del *whistleblower* (Capo III);

c) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento delle ritorsioni adottate, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato, nei confronti di uno o più dei soggetti a vario titolo legati al *whistleblower* (Capo III);

d) il procedimento sanzionatorio avente ad oggetto l'accertamento della condotta volta ad ostacolare o a tentare di ostacolare la segnalazione di illeciti ovvero la segnalazione esterna (Capo IV);

e) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento della violazione dell'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 24/2023 (Capo V);

f) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento dell'assenza di canali di segnalazione, della mancanza di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti, nonché dell'adozione di procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni di illeciti non conformi a quelle di cui agli articoli 4 e 5 del d.lgs. n. 24/2023, all'interno dei soggetti del settore pubblico e del settore privato (Capo VI);

g) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento del mancato svolgimento dell'attività di verifica e analisi delle segnalazioni di illeciti ricevute (Capo VII);

h) il procedimento sanzionatorio volto all'accertamento della fattispecie sanzionatoria di cui all'articolo 21, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 24/2023 nei confronti del *whistleblower* quando è accertata, anche con sentenza di primo grado, la sua responsabilità civile per diffamazione o calunnia nei casi di dolo o colpa grave (Capo VIII).

A titolo di completezza, si rappresenta che il Capo I contiene le disposizioni generali (definitorie) e il Capo IX le disposizioni finali in merito alla pubblicazione del provvedimento conclusivo dei procedimenti sanzionatori.

5.3. IL POTERE DI GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI ESTERNE

Come anticipato, la nuova disciplina ha previsto l'attivazione, da parte di ANAC, di un canale esterno per le segnalazioni 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. Tali segnalazioni esterne devono essere trasmesse ad ANAC quale unico ente competente alla loro gestione, ad eccezione delle denunce alle autorità giudiziarie.

In via preliminare, ANAC si occupa di fornire informazioni sull'uso del canale di segnalazione esterna e dei canali di segnalazione interna, sugli obblighi informativi relativi al trattamento dei dati personali, nonché sulle misure di protezione di cui al Capo III del d.lgs. n. 24/2023.

Le segnalazioni *whistleblowing* possono essere trasmesse ad ANAC da parte dei soggetti legittimati come indicati dall'articolo 3 del d.lgs. n. 24/2023.

Eventuali segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto diverso da ANAC, che ritiene di non essere competente *ratione materiae*, devono essere trasmesse a quest'ultima, laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al

d.lgs. n. 24/2023 o qualora tale volontà sia desumibile dalla segnalazione. La trasmissione di tali segnalazioni deve essere effettuata entro sette giorni dalla data del loro ricevimento, dandone contestuale notizia alla persona segnalante.

Analoga procedura è seguita per le segnalazioni esterne presentate erroneamente ad un soggetto, diverso da ANAC, ma che ritiene di essere competente *ratione materiae*: in tale ipotesi, laddove il segnalante dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele di cui al d.lgs. n. 24/2023, le segnalazioni devono essere ugualmente trasmesse ad ANAC e sono considerate "segnalazioni *whistleblowing*". L'ente che le ha ricevute le tratterà esclusivamente per la gestione dell'istruttoria.

Diversamente, nel caso in cui la segnalazione sia trasmessa ad un soggetto diverso da ANAC e il segnalante non dichiari espressamente di voler beneficiare delle tutele in materia di *whistleblowing*, detta segnalazione è considerata quale segnalazione ordinaria. Va da sé che, in questo caso, l'ente ricevente gestirà la segnalazione in conformità alla propria normativa di riferimento e non sarà tenuto a trasmettere la medesima 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.

5.3.1. L'acquisizione della segnalazione da parte di ANAC e la valutazione di ammissibilità

La segnalazione esterna viene acquisita da ANAC mediante i canali appositamente predisposti: piattaforma informatica – linea telefonica – incontri diretti fissati entro un termine ragionevole.

La piattaforma informatica utilizza, sia per le segnalazioni che per le comunicazioni di ritorsioni, dei meccanismi di crittografia che meglio garantiscono sicurezza e confidenzialità tecnologica del processo di segnalazione. In particolare, detti meccanismi di crittografia consentono di mantenere riservati tutti i dati della segnalazione. In aggiunta, i dati del segnalante vengono oscurati, segregandoli in apposita sezione della piattaforma, in modo da renderli inaccessibili anche all'ufficio istruttore di ANAC.

Per le segnalazioni trasmesse con modalità diverse da quelle appena menzionate, ANAC garantisce comunque la riservatezza mediante l'acquisizione al protocollo, in apposito registro riservato.

Acquisita la segnalazione mediante i canali appositamente predisposti, l'ufficio istruttore procede a dare avviso al segnalante dell'avvenuta ricezione nei sette giorni successivi all'acquisizione stessa, salvo esplicito rifiuto della persona segnalante ovvero salvo il caso in cui ANAC ritenga che l'avviso potrebbe pregiudicare la tutela della riservatezza dell'identità della persona segnalante.

ANAC procede preliminarmente a verificare la sussistenza di almeno una delle condizioni previste per l'effettuazione della segnalazione esterna, ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023[154], in assenza delle quali la segnalazione viene archiviata poiché improcedibile.

Diversamente, si procede alla valutazione della sussistenza dei requisiti di ammissibilità. La segnalazione è considerata inammissibile e viene archiviata in via diretta per i seguenti motivi:

1) manifesta infondatezza per assenza di elementi di fatto riconducibili alle violazioni tipizzate nell'articolo 2, comma 1, lett. a), d.lgs. n. 24/2023;

2) manifesta insussistenza dei presupposti di legge per l'esercizio dei poteri di vigilanza dell'Autorità, ivi inclusa l'assenza dei presupposti per l'effettuazione della segnalazione, con particolare riferimento alle persone che svolgono la propria attività lavorativa presso soggetti del settore privato;

3) manifesta incompetenza dell'Autorità sulle questioni segnalate;

4) accertato contenuto generico della segnalazione

154 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".

di illecito tale da non consentire la comprensione dei fatti, ovvero segnalazione di illeciti corredata da documentazione non appropriata o inconferente tale da non far comprendere il contenuto stesso della segnalazione;

5) produzione di sola documentazione in assenza della segnalazione di condotte illecite;

6) mancanza dei dati che costituiscono elementi essenziali della segnalazione di illeciti indicati dal Regolamento per la gestione delle segnalazioni e per l'esercizio del potere sanzionatorio;

7) sussistenza di violazioni di lieve entità.

5.3.2. 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.

In caso di significativo afflusso di segnalazioni esterne, è previsto il seguente ordine di priorità per l'esame:

1) segnalazioni che hanno ad oggetto informazioni sulle violazioni riguardanti una grave lesione dell'interesse pubblico ovvero la lesione di principi di rango costituzionale o di diritto dell'Unione Europea;

2) segnalazioni da trasmettere agli Uffici di vigilanza interni competenti;

3) segnalazioni che denunciano fattispecie delittuose, danni erariali o fattispecie di competenza delle altre autorità amministrative competenti;

4) segnalazioni anonime, che saranno trattate quali segnalazioni ordinarie e, all'esito di un esame preliminare, verranno eventualmente restituite al protocollo o trasferite all'Ufficio interno competente.

Qualora 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 altra autorità amministrativa o di un'istituzione, organo o organismo dell'Unione Europea, essa viene archiviata perché inammissibile e trasmessa, per gli eventuali seguiti di competenza, all'autorità giudiziaria nel primo caso, agli altri organismi o enti nel secondo, evidenziando che si tratta di una segnalazione *whistleblowing* e che si dovranno assumere 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 relativo Regolamento di vigilanza e delle Linee Guida adottate dall'Autorità in materia.

In ogni caso, l'Autorità provvede a dare riscontro alla persona segnalante entro tre mesi o, se ricorrono giustificate e motivate ragioni, 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, che può consistere nell'archiviazione diretta, nelle risultanze istruttorie o nella trasmissione alle autorità competenti.

5.4. I POTERI SANZIONATORI DI ANAC

Come abbiamo già anticipato, oltre ai sopra descritti poteri di regolazione e di gestione delle segnalazioni esterne, ANAC è titolare anche di un potere sanzionatorio, disciplinato dall'articolo 21 del d.lgs. n. 24/2023, ai sensi del quale l'Autorità applica al responsabile, sia nel settore pubblico che nel settore privato, le seguenti sanzioni amministrative pecuniarie:

a) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia commesso ritorsioni;

b) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia ostacolato la segnalazione o abbia tentato di ostacolarla;

c) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che la persona fisica individuata come responsabile abbia violato l'obbligo di riservatezza di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 24/2023;

d) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono stati istituiti canali di segnalazione (in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato);

e) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non sono state adottate procedure per l'effettuazione e la gestione delle segnalazioni ovvero che l'adozione di tali procedure non è conforme a quanto previsto dal decreto (in tal caso responsabile è considerato l'organo di indirizzo sia negli enti del settore pubblico che in quello privato);

f) da 10.000 a 50.000 euro quando accerta che non è stata svolta l'attività di verifica e analisi delle segnalazioni ricevute (in tal caso responsabile è considerato il gestore delle segnalazioni);

g) da 500 a 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.

5.5. LA PIATTAFORMA INFORMATICA PER LA RICEZIONE E LA GESTIONE DELLE SEGNALAZIONI

Un *focus* particolare merita la piattaforma informatica dedicata alla ricezione e alla gestione delle segnalazioni, già in uso presso questa Autorità dal 2018 e che, come abbiamo visto, grazie anche a sofisticate procedure e algoritmi di crittografia, è da ritenersi il canale che meglio garantisce il controllo dei dati da un punto di vista di processo, di *privacy* e di riservatezza.

Con il duplice obiettivo di renderla conforme rispetto alle previsioni di nuova introduzione e alle indicazioni contenute nelle Linee Guida, nonché dotarla delle funzionalità necessarie a gestire l'intero processo di trattazione della segnalazione, fino anche alla gestione dell'acquisizione delle segnalazioni da parte di altri enti (articolo 7, comma 3, d.lgs. n. 24/2023), alla trasmissione ad autorità esterne (articolo 8, comma 2, d.lgs. n. 24/2023) e all'acquisizione di segnalazioni vocali, è stato avviato un processo di valutazione e aggiornamento della suddetta piattaforma.

Questo studio è stato condotto tenendo anche in considerazione le indicazioni fornite dal Garante per la protezione dei dati personali e le criticità emerse durante la fase di consultazione pubblica delle Linee Guida in materia.

L'elevata mole di interventi evolutivi sulla piattaforma che questo studio ha consentito di evidenziare come necessari, ha comportato la definizione di un piano di aggiornamento triennale (2023-2025). Nel piano progettuale relativo all'anno 2023 le modifiche evolutive della piattaforma sono state concentrate sugli aspetti di maggiore rilevanza, quali l'adeguamento alla normativa introdotta dal d.lgs. n. 24/2023 e il supporto per le questioni emerse in fase di prima applicazione, in coerenza con quanto definito nelle Linee Guida.

5.6. L'ANALISI DEI DATI

Nel corso dell'anno 2023 sono stati aperti n. 1035 fascicoli aventi ad oggetto segnalazioni dei *whistleblowers*, di cui n. 915 per pratiche acquisite da piattaforma informatica e n. 120 per pratiche acquisite dal protocollo informatico.

Risulta particolarmente interessante constatare che, a seguito dell'entrata in vigore della nuova normativa (15 luglio 2023), sono pervenute n. 786 segnalazioni di presunti illeciti, di cui n. 321 provenienti dal settore privato e n. 465 dal settore pubblico. Rispetto a tali segnalazioni, n. 435 sono state archiviate per improcedibilità, in quanto non sono state rilevate le condizioni per l'effettuazione delle segnalazioni esterne ai sensi dell'articolo 6 del d.lgs. n. 24/2023.

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.

Prendendo poi un campione di n. 197 fascicoli aperti lo scorso anno, si rileva che:

1) per n. 155 pratiche è stata disposta l'archiviazione per mancanza degli elementi essenziali della segnalazione, per accertato contenuto generico della stessa, nonché per assenza di competenza dell'Autorità in merito alle vicende segnalate;

2) per n. 23 segnalazioni è stata disposta la trasmissione agli uffici interni di ANAC per le valutazioni del caso;

3) per n. 11 segnalazioni è stata disposta l'archiviazione in quanto le questioni segnalate esulavano dall'ambito oggettivo di intervento dell'Autorità ma, avendo rinvenuto possibili profili di competenza dell'Ispettorato della Funzione Pubblica, nonché dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, si è provveduto a inoltrare a questi ultimi, per gli eventuali seguiti di competenza, la documentazione pervenuta;

4) per n. 8 segnalazioni è stata disposta la trasmissione alle autorità giudiziarie per i seguiti di competenza.

A titolo meramente esemplificativo, le segnalazioni inoltrate alla Procura della Repubblica e alla Procura della Corte dei Conti descrivevano presunte violazioni commesse all'interno delle strutture sanitarie per favorire alcuni dipendenti con grave nocumento per l'interesse pubblico, rilascio di permessi edili in assenza dei relativi presupposti normativi, violazioni commesse nell'ambito di procedure concorsuali per favorire taluni candidati, attività persecutorie e vessatorie determinate dalla volontà dei dipendenti di non dar seguito a richieste illegittime avanzate dai vertici politici, nonché la cattiva gestione delle risorse pubbliche.

Tutti i fascicoli sono stati trasmessi nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante, avendo cura di anonimizzare, di volta in volta, i dati identificativi dell'autore della segnalazione, nonché ogni informazione dalla quale, direttamente o indirettamente, fosse possibile risalire all'identificazione del segnalante.

5.6.1. La piattaforma informatica: il canale prescelto

Per quanto riguarda, poi, i canali di segnalazione, ANAC ha da sempre incoraggiato l'utilizzo della piattaforma informatica che, come abbiamo visto, garantisce la riservatezza dell'identità del segnalante, grazie all'uso di un protocollo di crittografia, nonché una maggiore celerità di trattazione della segnalazione stessa.

Confermando il *trend* degli ultimi anni, circa il 90% delle segnalazioni pervenute nel corso del 2023 è stato acquisito tramite piattaforma informatica: ciò dimostra la preferenza degli utenti per tale strumento di trasmissione delle segnalazioni, in ragione delle evidenti garanzie che esso assicura.

D'altra parte, la riservatezza della identità del segnalante, assicurata dall'anzidetto protocollo di crittografia, consente al dipendente di superare i legittimi timori legati alla denuncia dell'illecito di cui è venuto a conoscenza in ambito lavorativo.

5.6.2. L'esercizio del potere sanzionatorio

Infine, con riferimento all'accertamento delle ritorsioni, si rappresenta che nell'anno 2023, sotto il vigore dell'articolo 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, recante la normativa in materia di *whistleblowing* in vigore fino al 14 luglio 2023, l'Autorità ha concluso un procedimento sanzionatorio a carico di un dirigente di un Istituto scolastico a seguito di misure ritorsive subite da un insegnante del medesimo Istituto (delibera ANAC n. 94 dell'8 marzo 2023).

Più in dettaglio, la docente di un Istituto d'istruzione secondaria superiore aveva comunicato all'Autorità di essere stata discriminata e, in particolare, di essere stata sottoposta a n. 4 procedimenti disciplinari di natura ritorsiva, scaturiti da pregresse segnalazioni di illeciti delle quali era venuta a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro con l'amministrazione di appartenenza.

La segnalante aveva riferito che le sanzioni subite e, in generale, i quattro procedimenti avviati a suo carico, insieme ai comportamenti vessatori posti in essere dal dirigente scolastico, erano conseguenza delle contestazioni mosse a quest'ultimo già durante la contrattazione integrativa di istituto di qualche mese prima, formalizzate, poi, in una apposita denuncia, presentata sia all'autorità giudiziaria ordinaria sia a quella contabile, rivelandosi in ciò un rapporto di causa-effetto tra le gli esposti presentati a carico del dirigente scolastico e le azioni discriminatorie messe in atto da quest'ultimo.

A valle di una approfondita istruttoria, l'Autorità, dopo aver contestato al responsabile gli addebiti del caso, nel rispetto del contraddittorio e del regolamento all'epoca vigente, ha accertato la natura ritorsiva degli atti e delle condotte contestate dalla segnalante ai sensi dell'articolo 54-*bis*, comma 6, del d.lgs. n. 165/2001, in quanto assunte e disposte a causa delle segnalazioni effettuate dal *whistleblower.*

Con la citata delibera n. 94/2023, pertanto, ANAC ha dichiarato la natura ritorsiva di tali atti e condotte e la conseguente nullità ai sensi dell'articolo 54-*bis* del d.lgs. n. 165/2001 delle sanzioni disposte all'esito dei procedimenti disciplinari avviati su iniziativa del dirigente scolastico. Conseguentemente, tenuto conto delle circostanze di specie, nonché del distorto uso della funzione esercitata dal citato responsabile, in qualità di dirigente autore delle richiamate misure ritorsive, ha irrogato a quest'ultimo la sanzione pecuniaria in misura pari a euro 5.000,00.

Parte terza
Il mercato dei contratti pubblici: l'attività di indirizzo, la qualificazione delle stazioni appaltanti, il precontenzioso e l'arbitrato

6 IL MERCATO DEI CONTRATTI PUBBLICI

6.1. PREMESSA

Nel presente capitolo viene illustrato l'andamento della domanda dei contratti pubblici nell'anno 2023. Le analisi sono state effettuate sulla base dei dati riferiti alle procedure di affidamento con un importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro c.d. "perfezionate", per le quali, cioè, è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte), è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti)[155].

Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse (laddove non diversamente specificato) le procedure relative a:

- bandi aventi ad oggetto servizi finanziari ed assicurativi, in quanto per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo del contratto;
- bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio di ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società *in house*, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici);
- bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di dette convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi;
- bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti[156].

Si precisa, infine, che tutte le analisi riferite all'anno 2023 sono state svolte sulla base dei dati presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), aggiornati alla fine di gennaio 2024[157].

155 Le analisi sono state pertanto effettuate soltanto sui codici identificativi di gara (CIG) perfezionati, in quanto è solo il perfezionamento del CIG che conferisce validità alla gara.

156 L'analisi potrebbe, pertanto, non ricomprendere alcuni appalti, anche di importo rilevante, che risultano esclusi in base ad uno dei criteri di cui sopra.

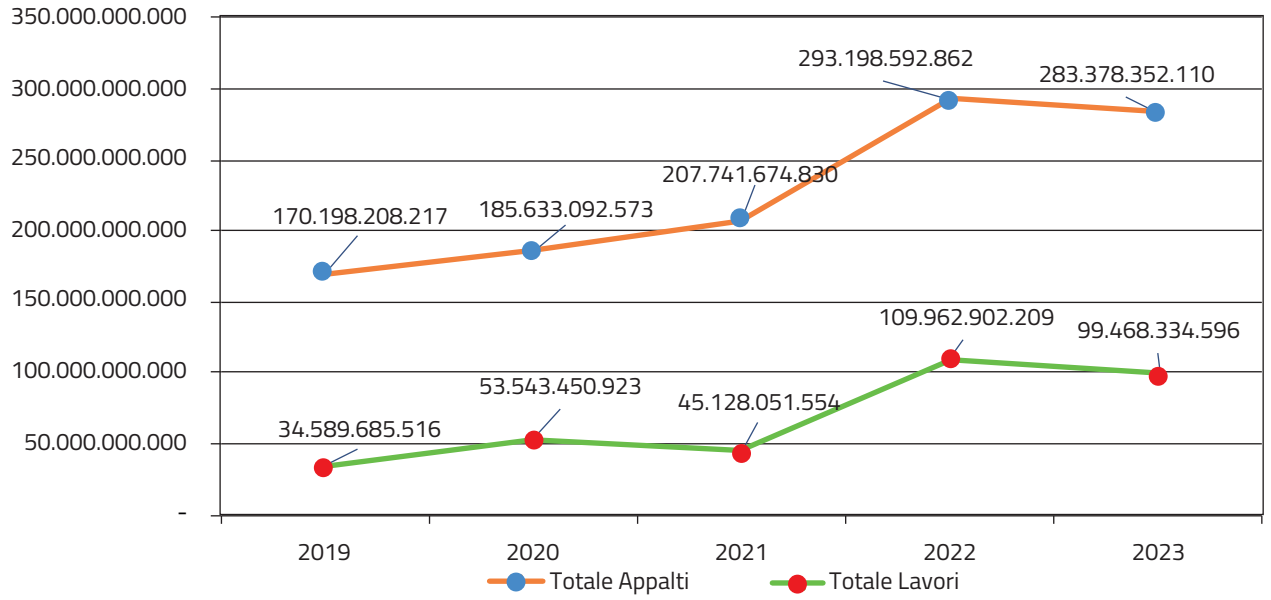
157 Si precisa che, nelle tabelle relative ai confronti con l'anno precedente, anche i dati riferiti al 2022 sono stati aggiornati a fine gennaio 2024.

6.2. LA DOMANDA DEL MERCATO

Nell'anno 2023 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 283,4 miliardi di euro.

Tale dato rappresenta il secondo valore più alto della serie storica di cui al grafico n. 6.1, facendo registrare, rispetto al 2019 (punto di minimo della serie), un aumento di circa il 65,9%. Sebbene, rispetto al precedente anno 2022, si rilevi una lieve flessione pari al 3,3%, il *trend* positivo è comunque sostanzialmente confermato dall'importante aumento del 36,4% che il dato del 2023 fa registrare a confronto con l'anno 2021. Anche per quest'anno, dunque, come già per il precedente, si può constatare una tendenza verso un aumento significativo del valore e del numero dei contratti pubblici, che risente degli appalti finanziati dalle consistenti risorse stanziate dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Grafico 6.1 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, anni 2019-2023)



Fonte ANAC

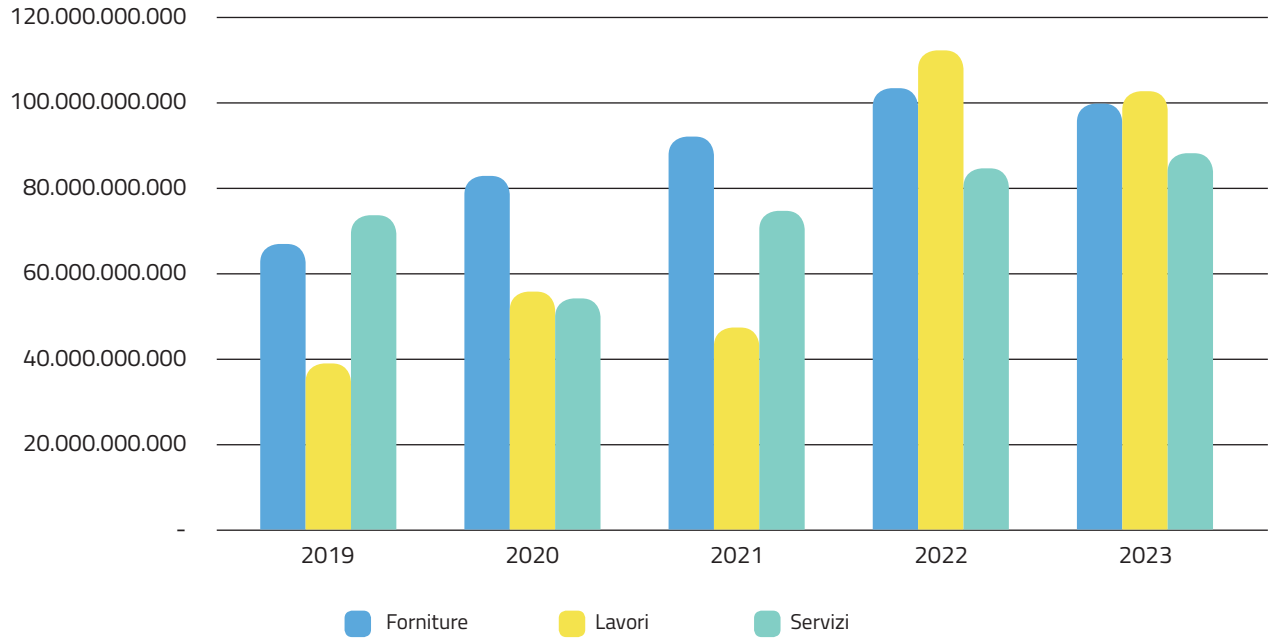
Come si rileva da quanto rappresentato nel grafico n. 6.2, il settore che incide maggiormente sulla leggera flessione del 2023 rispetto al precedente anno 2022 è quello dei lavori (il cui valore nel 2023 ammonta a circa 99,5 miliardi di euro), il quale fa registrare una diminuzione del 9,5% rispetto al dato del 2022[158].

Anche il settore delle forniture (il cui valore ammonta a circa 97,7 miliardi di euro), nonostante l'aumento delle procedure perfezionate (+19,5%), fa registrare nell'anno 2023, a livello di importo, una leggera flessione del 3,2% rispetto al precedente anno.

Il settore che, invece, appare in lieve incremento rispetto allo scorso anno è quello dei servizi (pari a circa 86,2 miliardi di euro), che fa registrare un aumento sia in termini di numerosità degli appalti perfezionati (+4,4%), sia a livello di importo (+4,8%).

158 Al riguardo, si precisa, tuttavia, che nel 2022 è stata espletata una procedura aperta per un appalto di oltre 19 miliardi di euro dalla stazione appaltante "Concessioni Autostradali Lombarde S.p.A.", in relazione all'"Affidamento della Concessione (per un periodo di ben 63 anni) per la progettazione definitiva, esecutiva, costruzione e gestione dell'autostrada regionale Interconnessione del Sistema Viabilistico Pedemontano con il raccordo autostradale diretto Brescia-Milano", mentre quest'anno si registra, nel settore ordinario dei lavori, una procedura aperta del valore di circa 7,4 miliardi di euro esperita da Roma Capitale – Dipartimento Ciclo dei Rifiuti Prevenzione e Risanamento degli Inquinamenti, per la "Progettazione, costruzione e gestione di un impianto di termovalorizzazione con relativa concessione (stimata in circa 33,5 anni)". Ciò considerato, il valore complessivo dei lavori, rispetto al precedente anno, rimane sostanzialmente invariato.

Grafico 6.2 | Valore complessivo a base di gara delle procedure di affidamento per settore (bandi e inviti di importo superiore a 40.000 euro, tipologia di contratto periodo 2019-2023)



Fonte ANAC

La tabella n. 6.3 mostra che, a livello di numerosità, la tipologia di contratto che pesa maggiormente è quella dei servizi (il 38,9% del totale), seguita da quella delle forniture e, infine, da quella dei lavori. A livello di importo, invece, sono i lavori ad incidere maggiormente, con il 35,1% del totale, seguiti dalle forniture e dai servizi.

Tabella 6.3 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di contratto (anno 2023)

TIPOLOGIA DI CONTRATTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO
	2023	% CIG	2023 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	(VALORE IN EURO)
Forniture	93.114	34,8%	97.725.251.435	34,5%	1.049.523
Lavori	70.244	26,3%	99.468.334.596	35,1%	1.416.040
Servizi	104.045	38,9%	86.184.766.079	30,4%	828.341
Totale	**267.403**	**100%**	**283.378.352.110**	**100%**	**1.059.743**

Fonte ANAC

La tabella n. 6.4 mostra che, anche quest'anno, sono i settori ordinari ad assorbire sia il numero maggiore delle procedure, con il 90,7% del totale, sia la quota economica più rilevante, con il 73,5% dell'importo complessivo della domanda.

Tabella 6.4 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per settore e tipologia di contratto (anno 2023)

SETTORE	TIPOLOGIA DI CONTRATTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO
		2023	% CIG	2023 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	(VALORE IN EURO)
Ordinario	Forniture	84.917	31,8%	76.628.626.942	27,0%	902.394
	Lavori	64.940	24,3%	61.931.273.190	21,9%	953.669
	Servizi	92.600	34,6%	69.596.685.233	24,6%	751.584
	Totale settore ordinario	**242.457**	**90,7%**	**208.156.585.365**	**73,5%**	**858.530**
Speciale	Forniture	8.197	3,1%	21.096.624.494	7,4%	2.573.701
	Lavori	5.304	2,0%	37.537.061.406	13,2%	7.077.123
	Servizi	11.445	4,3%	16.588.080.846	5,9%	1.449.374
	Totale settore speciale	**24.946**	**9,3%**	**75.221.766.745**	**26,5%**	**3.015.384**
	TOTALE	**267.403**	**100,0%**	**283.378.352.110**	**100,0%**	**1.059.743**

Fonte ANAC

Nella tabella n. 6.5, con riferimento ai soli contratti di lavori, si evidenziano inoltre le prime 5 categorie generali di qualificazione (OG) e le prime 5 categorie speciali di qualificazione (OS) che, in termini di numerosità, hanno avuto un maggiore impatto nell'anno 2023.

Dal raffronto con i dati del 2022 emerge che, per tutte le categorie generali, ad esclusione della categoria OG 3, che diminuisce del 57,5%, si registrano significativi aumenti a livello di importo. L'incremento è particolarmente rilevante per la categoria OG 11, in relazione alla quale si registra un aumento del 150,2%.

Per quanto concerne le categorie speciali (OS), quella con maggiore aumento percentuale rispetto al 2022 in termini di volumi di spesa risulta essere la OS 30 (+41,7%), mentre la categoria con maggiore flessione risulta essere la OS 24 (-27,6%).

Tabella 6.5 | 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 2022-2023)*

CATEGORIE	CATEGORIA D'OPERA	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)		
		2022	2023	Δ	2022	2023	Δ
OG – Generali	OG 1 - EDIFICI CIVILI E INDUSTRIALI	15.582	19.817	27,2%	18.404.672.173	24.189.089.766	31,4%
	OG 3 - STRADE, AUTOSTRADE, PONTI, VIADOTTI, FERROVIE, METROPOLITANE	16.230	15.035	-7,4%	38.990.635.225	16.563.919.538	-57,5%
	OG 2 - RESTAURO E MANUTENZIONE DEI BENI IMMOBILI SOTTOPOSTI A TUTELA	3.484	3.981	14,3%	3.923.417.273	4.469.124.462	13,9%
	OG 6 - ACQUEDOTTI, GASDOTTI, OLEODOTTI, OPERE DI IRRIGAZIONE E DI EVACUAZIONE	3.277	3.098	-5,5%	4.757.177.769	6.145.553.408	29,2%
	OG 11 - IMPIANTI TECNOLOGICI	2.019	2.358	16,8%	723.250.401	1.809.245.424	150,2%
	TOTALE OG	**38.573**	**44.289**	**14,8%**	**66.799.152.841**	**53.176.932.597**	**-20,4%**
OS - Speciali	OS 30 - IMPIANTI INTERNI ELETTRICI, TELEFONICI, RADIOTELEFONICI E TELEVISIVI	1.458	1.610	10,4%	448.903.346	636.233.568	41,7%
	OS 24 - VERDE E ARREDO URBANO	1.452	1.501	3,4%	847.778.433	613.833.755	-27,6%
	OS 6 - FINITURE DI OPERE GENERALI IN MATERIALI LIGNEI, PLASTICI, METALLICI E VETROSI	1.372	1.449	5,6%	572.991.299	433.550.716	-24,3%
	OS 28 - IMPIANTI TERMICI E DI CONDIZIONAMENTO	1.300	1.311	0,8%	341.893.628	320.526.596	-6,2%
	OS 21 - OPERE STRUTTURALI SPECIALI	1.362	1.004	-26,3%	1.025.851.085	1.061.155.357	3,4%
	TOTALE OS	**6.944**	**6.875**	**-1,0%**	**3.237.417.791**	**3.065.299.992**	**-5,3%**

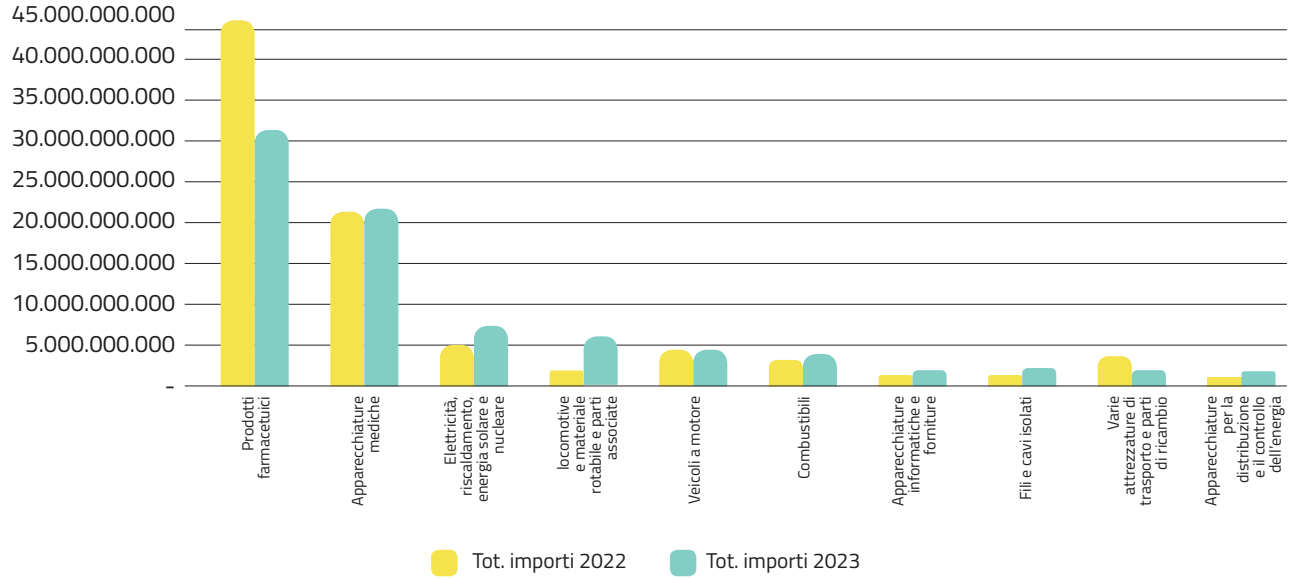
* L'elaborazione non tiene conto degli interventi realizzati dalle stazioni appaltanti che utilizzano un proprio sistema di qualificazione degli operatori economici.

Fonte ANAC

Nel grafico n. 6.6 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di forniture (identificate in base al *common procurement vocabulary* – CPV[159]) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2023. Tali valori sono messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dal grafico, infatti, si evince che le tipologie di forniture maggiormente acquistate nel 2023 sono quelle relative ai prodotti farmaceutici, che tuttavia diminuiscono del 32,7% rispetto al precedente anno, e quelle relative alle apparecchiature mediche, che rimangono sostanzialmente invariate rispetto al 2022, facendo registrare una leggerissima crescita del 1,7%. Seguono, poi, la categoria relativa a elettricità, riscaldamento, energia solare e nucleare, che aumenta del 53% rispetto al precedente anno, la categoria relativa alle locomotive e al materiale rotabile, che aumenta di ben il 226,7%, e la categoria relativa ai veicoli a motore, che rimane sostanzialmente stabile rispetto allo scorso anno, con un leggerissimo aumento del 1,3%.

Grafico 6.6 | Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2023



Fonte ANAC

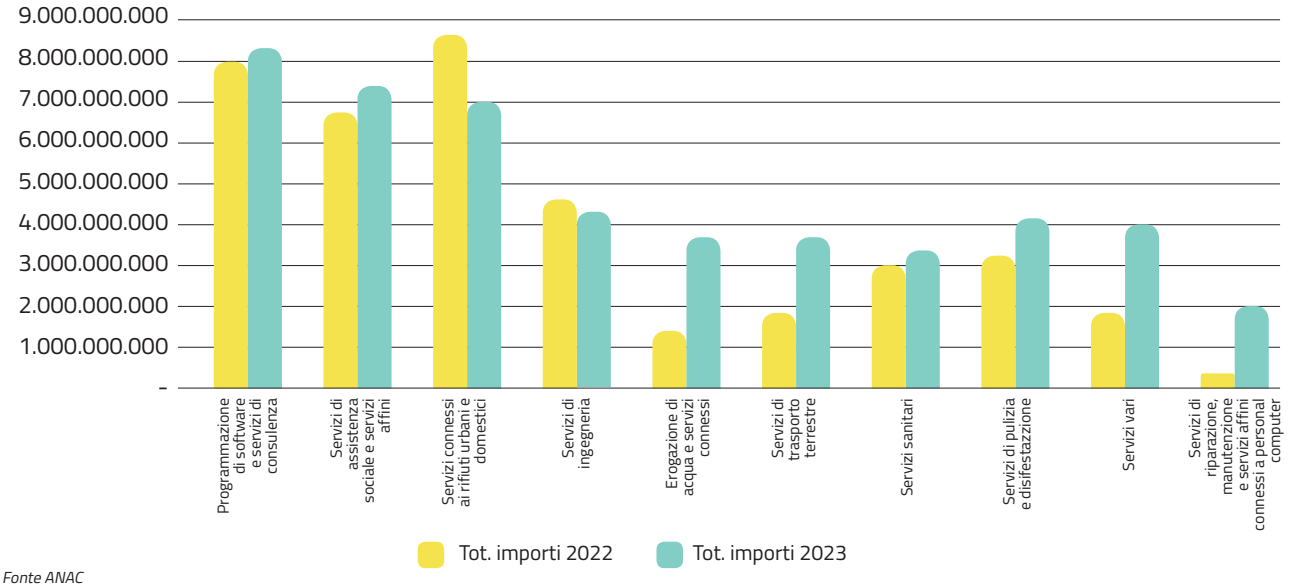
159 Il CPV è un sistema di classificazione unico, a livello europeo, per gli appalti pubblici, volto a unificare i riferimenti utilizzati dalle amministrazioni e dagli enti appaltanti per la descrizione dell'oggetto degli appalti.

Nel grafico n. 6.7 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di servizi (anch'esse identificate tramite CPV) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nel 2023. Analogamente a quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dal grafico si evince che i servizi per i quali si spende di più sono quelli relativi alla programmazione di *software* e a prestazioni di consulenza, i servizi ricompresi nell'ambito dell'assistenza sociale e i servizi connessi ai rifiuti urbani e domestici. Le prime due categorie di servizi registrano un leggero aumento, pari rispettivamente a circa il 6,8% e il 9%, mentre la categoria relativa ai rifiuti urbani e domestici registra una riduzione del 20%. Le categorie che, invece, presentano un maggiore incremento percentuale rispetto al 2022 sono quelle relative ai servizi di erogazione di acqua e ai servizi di trasporto terrestre, che aumentano rispettivamente del 146,2% e del 124,9%.

Si segnala, infine, un incremento molto significativo per i servizi di riparazione, manutenzione e affini connessi a personal computer, attrezzature d'ufficio, apparecchiature per telecomunicazione e impianti audiovisivi, che registrano un aumento di ben il +1407,3%, essenzialmente dovuto ad un'importante gara aperta multi-lotto del valore di circa 1,7 miliardi di euro, esperita da Consip S.p.A. in relazione ad un *"Accordo Quadro per servizi di gestione e manutenzione di sistemi IP e postazioni di lavoro per le Pubbliche Amministrazioni"*.

Grafico 6.7 | Analisi comparata per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2023



Fonte ANAC

La tabella n. 6.8 evidenzia la distribuzione dei contratti, nei settori ordinari e speciali, per classi di importo.

Rispetto al 2022, per i settori ordinari (in aumento in termini di numerosità di appalti, +11%) si verifica una lieve diminuzione in termini di importo (-5,8%). Come mostrano i dati per fascia di importo relativi ai settori ordinari, gli aumenti maggiori in valore (rispettivamente +16% e +15,7%) si registrano, in particolare, per la fascia di importo ≥ € 40.000 < € 150.000 e per quella ≥ € 1.000.000 < € 5.000.000, mentre si rileva una diminuzione in valore (-16%) per la fascia più alta (≥ € 25.000.000). I contratti nei settori speciali, invece, fanno registrare, rispetto al precedente anno, una leggerissima diminuzione in termini numerici (-0,4%) e un lieve aumento (+4,3%) in termini di importo. In particolare, con riferimento al valore degli appalti, si rilevano un incremento (+19,5%) per la fascia di importo ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000 e un lieve decremento (-3,8%) per la fascia ≥ € 150.000 < € 1.000.000.

Tabella 6.8 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per classi di importo e tipologia di settore (anni 2022-2023)

SETTORE	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2022	2023	Δ	2022 (Valore in euro)	2023 (Valore in euro)	Δ
Ordinario	≥ € 40.000 < € 150.000	141.254	161.108	14,1%	11.639.099.704	13.503.160.063	16,0%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	56.614	58.911	4,1%	21.910.369.355	23.255.192.526	6,1%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	14.692	17.025	15,9%	31.593.758.555	36.540.943.124	15,7%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	4.664	4.447	-4,7%	49.063.581.061	45.025.435.840	-8,2%
	≥ € 25.000.000	1.124	966	-14,1%	106.838.983.805	89.831.853.812	-16,0%
	Totale settore ordinario	**218.348**	**242.457**	**11,0%**	**221.045.792.480**	**208.156.585.365**	**-5,8%**
Speciale	≥ € 40.000 < € 150.000	12.706	12.637	-0,5%	1.086.673.389	1.091.960.060	0,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	7.961	7.587	-4,7%	3.105.853.450	2.988.349.588	-3,8%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	2.853	2.885	1,1%	6.341.736.487	6.516.103.400	2,7%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.110	1.295	16,7%	11.532.641.557	13.781.948.037	19,5%
	≥ € 25.000.000	406	542	33,5%	50.085.895.498	50.843.405.660	1,5%
	Totale settore speciale	**25.036**	**24.946**	**-0,4%**	**72.152.800.381**	**75.221.766.745**	**4,3%**
TOTALE		**243.384**	**267.403**	**9,9%**	**293.198.592.862**	**283.378.352.110**	**-3,3%**

Fonte ANAC

La tabella n. 6.9 mostra, invece, la distribuzione delle classi d'importo per tipologia di contratto.

I maggiori aumenti si sono avuti nel settore dei lavori relativamente agli appalti ricompresi nella fascia di importo ≥ € 1.000.000 < € 5.000.000, per la quale si registra un +37,9%, e nella fascia di importo ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000, in cui si rileva un +10,7%; diversamente, la fascia di importo più alta (≥ € 25.000.000) fa registrare un calo pari al 24,3%.

Nel settore dei servizi, i maggiori aumenti si rilevano nella classe ≥ € 25.000.000 (+12,2%) e nella classe ≥ € 40.000 < € 150.000 (+9,3%), mentre si registra una riduzione (-7,5%) nella classe ≥ € 150.000 < € 1.000.000.

Infine, la tabella mostra come, per il settore delle forniture, gli aumenti più significativi si registrino nelle fasce di importo ≥ € 40.000 < € 150.000 e ≥ € 150.000 < € 1.000.000 (rispettivamente +32,5% e +13,3%) e si rilevi, invece, una diminuzione (-10%) per la fascia ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000.

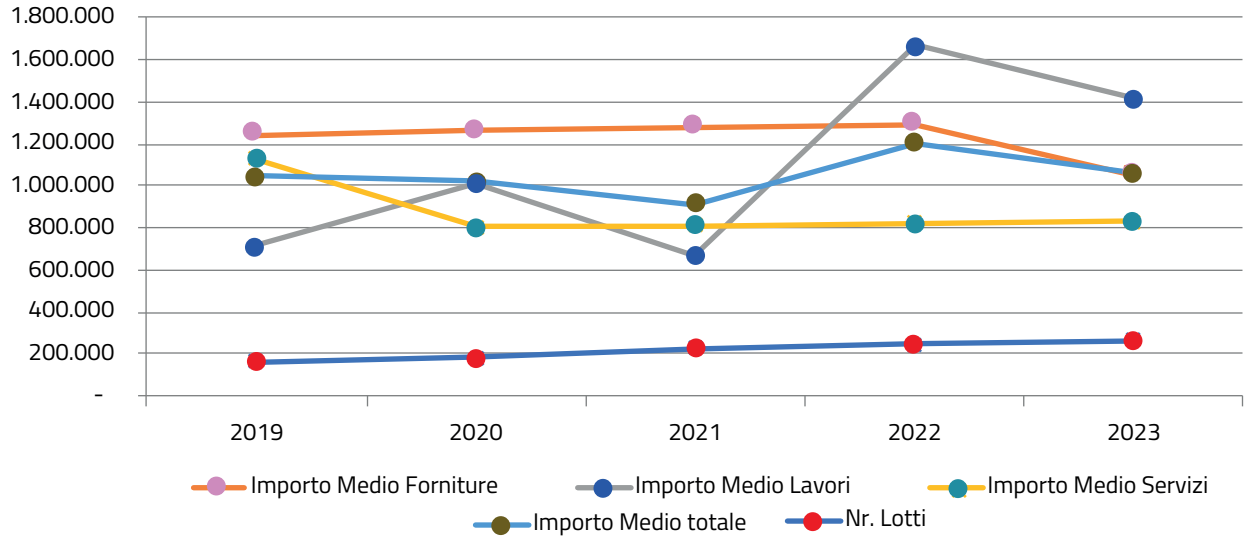
Tabella 6.9 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per classi di importo e tipologia di contratto (anni 2022-2023)

CONTRATTI	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2022	2023	Δ	2022 (VALORE IN EURO)	2023 (VALORE IN EURO)	Δ
Forniture	≥ € 40.000 < € 150.000	47.347	60.237	27,2%	3.805.304.271	5.043.436.909	32,5%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.025	23.231	10,5%	7.618.937.866	8.635.065.313	13,3%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	6.395	6.757	5,7%	14.058.926.101	14.813.901.613	5,4%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	2.553	2.341	-8,3%	27.220.281.274	24.490.678.959	-10,0%
	≥ € 25.000.000	619	548	-11,5%	48.258.062.629	44.742.168.641	-7,6%
	Totale Forniture	**77.939**	**93.114**	**19,5%**	**100.961.512.141**	**97.725.251.435**	**-3,2%**
Lavori	≥ € 40.000 < € 150.000	36.210	36.843	1,7%	3.074.934.229	3.159.618.107	2,8%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	22.200	23.722	6,9%	9.570.945.323	10.368.061.338	8,3%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	5.482	7.539	37,5%	11.564.639.607	15.948.587.645	37,9%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.423	1.634	14,8%	14.452.374.391	16.001.788.294	10,7%
	≥ € 25.000.000	515	506	-1,7%	71.300.008.659	53.990.279.213	-24,3%
	Totale Lavori	**65.830**	**70.244**	**6,7%**	**109.962.902.209**	**99.468.334.596**	**-9,5%**
Servizi	≥ € 40.000 < € 150.000	70.403	76.665	8,9%	5.845.534.594	6.392.065.108	9,3%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.350	19.545	-8,5%	7.826.339.616	7.240.415.463	-7,5%
	≥ € 1.000.000 < € 5.000.000	5.668	5.614	-1,0%	12.311.929.334	12.294.557.266	-0,1%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.798	1.767	-1,7%	18.923.566.953	18.314.916.624	-3,2%
	≥ € 25.000.000	396	454	14,6%	37.366.808.016	41.942.811.618	12,2%
	Totale Servizi	**99.615**	**104.045**	**4,4%**	**82.274.178.512**	**86.184.766.079**	**4,8%**
TOTALE		**243.384**	**267.403**	**9,9%**	**293.198.592.862**	**283.378.352.110**	**-3,3%**

Fonte ANAC

Il grafico n. 6.10 evidenzia che, nel quinquennio 2019-2023, l'importo medio dei lotti, per tipologia di contratto, per il settore dei servizi è più o meno stabile, ad esclusione dell'anno 2019. Nel 2023 diminuisce, rispetto al precedente anno, l'importo medio delle forniture (-19%), come anche quello dei lavori (-15,2%). A livello di numero di lotti, invece, si registra un incremento del 9,9% rispetto al precedente anno.

Grafico 6.10 | Dinamica del numero dei lotti e dell'importo medio dei lotti per tipologia di contratto (procedure di importo uguale o superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, periodo 2019-2023)



Fonte ANAC

6.3. LE MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE

In merito alle modalità di scelta del contraente, dall'analisi di cui alla tabella n. 6.11 si rileva che, in termini di numerosità, con la procedura aperta sono state assegnate nel 2023 circa il 17,4% delle procedure totali, mentre nel 28,5% e nel 49,6% dei casi (per un totale di ben il 78,1%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato, rispettivamente, la procedura negoziata senza pubblicazione del bando e l'affidamento diretto.

Per quanto riguarda gli importi, anche nel 2023, la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (56,4%); seguono la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando con il 19% e la procedura ristretta con il 12,1%.

Tabella 6.11 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anno 2023)

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO
	2023	% CIG	2023 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	2023 (VALORE IN EURO)
Procedura aperta	46.400	17,4%	159.628.509.795	56,4%	3.440.270
Procedura ristretta	9.694	3,6%	34.369.944.275	12,1%	3.545.486
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.140	0,8%	15.865.721.407	5,6%	7.413.889
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	76.137	28,5%	53.739.272.996	19,0%	705.823
Affidamento diretto	132.817	49,6%	18.522.464.807	6,5%	139.459
Altro	215	0,1%	1.252.438.830	0,4%	5.825.297
TOTALE	**267.403**	**100%**	**283.378.352.110**	**100%**	**1.059.743**

Fonte ANAC

I dati della tabella n. 6.12 evidenziano, a livello di importo, rispetto all'anno 2022, un aumento degli affidamenti diretti del 31%, dovuto essenzialmente all'incremento degli stessi in termini di numerosità (+23,8%). A seguire, la procedura ristretta e la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, nonostante una diminuzione in termini di numerosità (rispettivamente -11,5% e -3,2%), presentano un aumento, in termini di valore, rispettivamente del 10,7% e del 10,3%. La procedura negoziata previa pubblicazione del bando registra, invece, la maggiore flessione a livello di importo, con un -20,5%, nonostante l'aumento in termini di numerosità (+14,1%).

Tabella 6.12 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente (anni 2022-2023)

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
	2022	2023	Δ	2022 (VALORE IN EURO)	2023 (VALORE IN EURO)	Δ
Procedura aperta	44.425	46.400	4,4%	177.534.080.530	159.628.509.795	-10,1%
Procedura ristretta	10.948	9.694	-11,5%	31.057.908.320	34.369.944.275	10,7%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.876	2.140	14,1%	19.953.902.382	15.865.721.407	-20,5%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	78.631	76.137	-3,2%	48.704.627.259	53.739.272.996	10,3%
Affidamento diretto	107.259	132.817	23,8%	14.137.451.052	18.522.464.807	31,0%
Altro	245	215	-12,2%	1.810.623.319	1.252.438.830	-30,8%
TOTALE	**243.384**	**267.403**	**9,9%**	**293.198.592.862**	**283.378.352.110**	**-3,3%**

Fonte ANAC

Nelle tabelle nn. 6.13 e 6.14 è stata analizzata la distribuzione, rispetto al precedente anno, delle procedure di affidamento per modalità di scelta del contraente, distinta per settore (ordinario e speciale) e per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

Tabella 6.13 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per modalità di scelta del contraente e tipo di settore (anni 2022-2023)

SETTORE	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2022	2023	Δ	2022 (Valore in euro)	2023 (Valore in euro)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	41.017	42.986	4,8%	148.029.540.780	135.341.600.417	-8,6%
	Procedura ristretta	9.868	8.925	-9,6%	26.051.486.174	22.023.544.584	-15,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	228	575	152,2%	78.989.544	321.797.279	307,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	67.068	65.214	-2,8%	33.828.861.372	34.884.687.008	3,1%
	Affidamento diretto	99.936	124.557	24,6%	11.878.573.956	15.332.429.448	29,1%
	Altro	231	200	-13,4%	1.178.340.654	252.526.629	-78,6%
	Totale settore ordinario	**218.348**	**242.457**	**11,0%**	**221.045.792.480**	**208.156.585.365**	**-5,8%**
Speciale	Procedura aperta	3.408	3.414	0,2%	29.504.539.750	24.286.909.378	-17,7%
	Procedura ristretta	1.080	769	-28,8%	5.006.422.146	12.346.399.691	146,6%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.648	1.565	-5,0%	19.874.912.837	15.543.924.128	-21,8%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	11.563	10.923	-5,5%	14.875.765.887	18.854.585.988	26,7%
	Affidamento diretto	7.323	8.260	12,8%	2.258.877.096	3.190.035.359	41,2%
	Altro	14	15	7,1%	632.282.665	999.912.201	58,1%
	Totale settore speciale	**25.036**	**24.946**	**-0,4%**	**72.152.800.381**	**75.221.766.745**	**4,3%**
TOTALE		**243.384**	**267.403**	**9,9%**	**293.198.592.862**	**283.378.352.110**	**-3,3%**

Fonte ANAC

Tabella 6.14 | 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 2022-2023)

CONTRATTI	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2022	2023	Δ	2022 (VALORE IN EURO)	2023 (VALORE IN EURO)	Δ
Forniture	Procedura aperta	20.765	24.122	16,2%	53.721.485.009	50.999.356.164	-5,1%
	Procedura ristretta	7.953	7.529	-5,3%	22.882.924.557	21.860.213.969	-4,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	737	789	7,1%	5.335.384.029	4.644.868.998	-12,9%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	24.161	23.428	-3,0%	15.846.107.965	14.811.776.727	-6,5%
	Affidamento diretto	24.274	37.188	53,2%	3.108.538.110	5.275.648.352	69,7%
	Altro	49	58	18,4%	67.072.472	133.387.225	98,9%
	Totale Forniture	**77.939**	**93.114**	**19,5%**	**100.961.512.141**	**97.725.251.435**	**-3,2%**
Lavori	Procedura aperta	7.282	6.847	-6,0%	69.534.687.345	48.877.060.774	-29,7%
	Procedura ristretta	1.007	817	-18,9%	5.513.832.906	10.235.227.251	85,6%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	363	450	24,0%	10.664.647.147	6.878.689.602	-35,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	27.706	29.567	6,7%	20.255.199.446	29.157.234.988	43,9%
	Affidamento diretto	29.411	32.513	10,5%	3.425.155.775	3.613.390.137	5,5%
	Altro	61	50	-18,0%	569.379.589	706.731.843	24,1%
	Totale Lavori	**65.830**	**70.244**	**6,7%**	**109.962.902.209**	**99.468.334.596**	**-9,5%**
Servizi	Procedura aperta	16.378	15.431	-5,8%	54.277.908.177	59.752.092.857	10,1%
	Procedura ristretta	1.988	1.348	-32,2%	2.661.150.857	2.274.503.055	-14,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	776	901	16,1%	3.953.871.206	4.342.162.807	9,8%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	26.764	23.142	-13,5%	12.603.319.848	9.770.261.281	-22,5%
	Affidamento diretto	53.574	63.116	17,8%	7.603.757.166	9.633.426.317	26,7%
	Altro	135	107	-20,7%	1.174.171.258	412.319.762	-64,9%
	Totale Servizi	**99.615**	**104.045**	**4,4%**	**82.274.178.512**	**86.184.766.079**	**4,8%**
TOTALE		**243.384**	**267.403**	**9,9%**	**293.198.592.862**	**283.240.278.792**	**-3,3%**

Fonte ANAC

Nella tabella n. 6.15 vengono, inoltre, riportati i dati relativi alla distribuzione delle procedure, suddivise per tipologia di strumento utilizzato, per numero e importo degli appalti e relativo peso percentuale. Dall'analisi effettuata risulta che nella maggior parte dei casi, e precisamente nel 65,5% dei casi totali, le procedure sono svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione; seguono le procedure espletate in modalità tradizionale o "cartacea", che rappresentano il 20,8% del totale.

Tabella 6.15 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, suddivise per tipologia di strumento utilizzato, per numero e importo (anno 2023)

STRUMENTI DI SVOLGIMENTO DELLE PROCEDURE	N. CIG	% CIG	IMPORTO	% IMPORTO
Accordo quadro	3.604	1,3%	13.859.572.479	4,9%
Asta elettronica	2.474	0,9%	1.754.859.750	0,6%
Catalogo elettronico: acquisto diretto	10.103	3,8%	948.300.817	0,3%
Catalogo elettronico: richiesta di offerta	10.433	3,9%	1.333.723.242	0,5%
Procedura svolta in modalità tradizionale o "cartacea"	55.695	20,8%	24.766.356.772	8,7%
Procedure svolte attraverso piattaforme telematiche di negoziazione	175.275	65,5%	223.095.092.833	78,7%
Sistema dinamico di acquisizione	9.789	3,7%	17.590.244.915	6,2%
Non classificato	30	0,1%	30.201.302	0,1%
TOTALE	**267.403**	**100%**	**283.378.352.110**	**100%**

Fonte ANAC

6.4. LE TIPOLOGIE DI STAZIONI APPALTANTI

Le tabelle nn. 6.16, 6.17, 6.18 e 6.19 focalizzano l'attenzione, esclusivamente per l'anno 2023, sulle procedure di affidamento (numerosità, importi complessivi e percentuali), suddivise per tipologia di stazione appaltante.

La classificazione proposta è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle stazioni appaltanti presenti nella Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici che risultano aver perfezionato 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 283,4 miliardi di euro, è associato per il:

- 32% al settore relativo ai servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, etc.;
- 23,3% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanitario); il 7% del valore complessivo della domanda è afferente a Consip S.p.A.;
- 16,5% al settore degli enti locali (12,7% ai Comuni e alle Comunità montane);
- 13,3% al settore della sanità.

A livello di numerosità, anche quest'anno come negli anni passati, pesano maggiormente le procedure associate agli enti locali (35,6%), seguite dal settore sanitario (18,2%) e dal settore dei servizi di interesse generale, quali elettricità, gas, trasporti, etc. (15,1%).

Il dettaglio, per macro-tipologia di stazione appaltante, è riportato nelle tabelle seguenti.

Tabella 6.16 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, in relazione alla macro-tipologia di stazione appaltante (anno 2023)

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Centrale di committenza (escluso Settore Sanità)	18.766	7,0%	66.050.977.165	23,3%
Settore Edilizia residenziale/immobiliare	2.166	0,8%	1.306.660.790	0,5%
Settore Enti Locali e Altro	95.054	35,6%	46.844.271.286	16,5%
Settore Istruzione e Formazione professionale	20.551	7,7%	4.049.369.409	1,4%
Settore Organi Centrali	17.445	6,5%	12.629.375.542	4,5%
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	864	0,3%	2.710.620.029	1,0%
Settore Regolazione del Mercato	3.440	1,3%	4.900.718.600	1,7%
Settore Sanità	48.681	18,2%	37.741.065.186	13,3%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	3.410	1,3%	1.410.113.655	0,5%
Settore Servizi assistenziali, ricreativi, culturali	6.476	2,4%	3.049.665.056	1,1%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	40.367	15,1%	90.737.704.623	32,0%
Settore Servizi finanziari, bancari e assicurativi	489	0,2%	232.055.521	0,1%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	3.588	1,3%	1.829.330.597	0,6%
Non classificato	6.106	2,3%	9.886.424.651	3,5%
TOTALE	**267.403**	**100%**	**283.378.352.110**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 6.17 | Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a 40.000 euro, per tipologia di stazione appaltante (anno 2023)

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Agenzie Fiscali	625	0,2%	563.300.464	0,2%
Agenzie Regionali Sanitarie	1.538	0,6%	788.512.049	0,3%
Autorità Nazionali di Vigilanza e Regolazione	319	0,1%	290.872.874	0,1%
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	23.792	8,9%	13.457.687.190	4,8%
Aziende Farmaceutiche e Farmacie	162	0,1%	44.124.471	0,0%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	14.225	5,3%	8.714.547.658	3,1%
Aziende Pubbliche di Servizi alla persona	1.090	0,4%	523.331.043	0,2%
Camere di Commercio	438	0,2%	98.061.009	0,0%
Centrale Committenza	18.766	7,0%	66.050.977.165	23,3%
Centrale Committenza - Settore Sanità	4.587	1,7%	12.544.427.056	4,4%

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Città metropolitane	1.821	0,7%	1.608.079.750	0,6%
Comuni	82.212	30,7%	35.383.939.229	12,5%
Comunità montane	1.019	0,4%	553.282.076	0,2%
Consorzi di bonifica	1.634	0,6%	969.975.150	0,3%
Altri Consorzi (esclusi consorzi di Comuni, bonifica, ricerca e universitari)	1.371	0,5%	1.233.266.469	0,4%
Enti di Previdenza e Organi professionali	787	0,3%	2.695.493.829	1,0%
Enti e Istituzioni di ricerca	3.021	1,1%	1.304.362.154	0,5%
Enti ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	5.590	2,1%	2.302.280.234	0,8%
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	5.090	1,9%	6.340.239.746	2,2%
Enti ed Agenzie produttori di servizi finanziari, bancari e assicurativi	485	0,2%	231.560.534	0,1%
Enti per l'edilizia residenziale e Agenzie immobiliari	1.991	0,7%	1.243.788.889	0,4%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture aeroportuali	1.777	0,7%	1.523.209.073	0,5%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture stradali	3.631	1,4%	9.874.106.732	3,5%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Ferrovie	2.407	0,9%	22.157.695.186	7,8%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Gestione rifiuti	5.602	2,1%	3.384.365.125	1,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Informatica e telecomunicazioni	2.395	0,9%	3.959.728.590	1,4%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Multiservizi	5.108	1,9%	4.409.737.897	1,6%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Porti ed interporti	942	0,4%	3.464.280.336	1,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	2.983	1,1%	11.538.334.263	4,1%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	1.989	0,7%	6.086.530.829	2,1%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	6.885	2,6%	10.701.724.545	3,8%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Servizi postali	374	0,1%	866.605.826	0,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Trasporto pubblico locale	4.862	1,8%	11.346.998.972	4,0%
Fondazioni e Onlus culturali	1.093	0,4%	369.956.906	0,1%
Fondazioni e Onlus scientifiche	274	0,1%	82.473.769	0,0%
Fondazioni e Onlus settore sanitario	1.320	0,5%	569.888.715	0,2%
Fondazioni e Onlus settore servizi alla persona	29	0,0%	3.425.546	0,0%
Altro tipo Fondazioni (escluse culturali, scientifiche e settore sanità)	103	0,0%	36.662.242	0,0%

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Istituti di Istruzione di ogni ordine e grado	15.130	5,7%	1.307.644.962	0,5%
Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico	1.406	0,5%	939.313.365	0,3%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	434	0,2%	83.722.629	0,0%
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	243	0,1%	85.169.554	0,0%
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	1.948	0,7%	373.897.929	0,2%
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	56	0,0%	78.472.608	0,0%
Ministero della Difesa	5.577	2,1%	2.189.411.791	0,8%
Ministero della Giustizia	1.030	0,4%	376.335.434	0,1%
Ministero della Salute	69	0,0%	75.370.177	0,0%
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	22	0,0%	2.733.004	0,0%
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	24	0,0%	6.653.535	0,0%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	994	0,4%	1.890.785.205	0,7%
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	79	0,0%	32.539.885	0,0%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	786	0,3%	224.814.852	0,1%
Ministero dell'Interno	2.323	0,9%	3.424.800.889	1,2%
Ministero dello Sviluppo Economico	71	0,0%	11.143.562	0,0%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	212	0,1%	133.412.551	0,0%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	3.120	1,2%	2.880.886.365	1,0%
Province	8.012	3,0%	5.497.952.375	2,0%
Regioni	2.027	0,8%	3.828.440.517	1,4%
Università	5.397	2,0%	2.730.592.680	1,0%
Non classificato	6.106	2,3%	9.886.424.650	3,5%
Totale	**267.403**	**100%**	**283.378.352.110**	**100%**

Fonte ANAC

Le tabelle nn. 6.18 e 6.19 danno evidenza, per macro-tipologia di stazione appaltante, del tipo di modalità di scelta del contraente, in termini di numerosità e di importi. Il settore delle centrali di committenza è il comparto che risulta aver espletato il maggior numero di procedure aperte e ristrette (62,5% degli affidamenti), seguito dal settore della sanità (38,3% degli affidamenti). Dalla tabella n. 6.19, invece, si evince che, a livello di importi, il primo comparto che affida con procedure aperte e ristrette è il settore delle centrali di committenza, seguito dal settore previdenza, assistenza e ordini professionali con, rispettivamente, il 91,2% e l'89,1% della spesa complessiva del rispettivo settore.

Tabella 6.18 | 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 (2023)

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	PROCEDURE APERTE E RISTRETTE (%)	PROCEDURE NEGOZIATE CON/SENZA BANDO (%)	AFFIDAMENTI DIRETTI (%)	ALTRO (%)	TOTALE CIG
Centrale di committenza (escluso Settore Sanità)	62,5%	20,4%	17,0%	0,0%	18.766
Settore Edilizia residenziale/immobiliare	15,0%	33,7%	51,2%	0,1%	2.166
Settore Enti Locali e Altro	11,5%	25,4%	63,0%	0,1%	95.054
Settore Istruzione e Formazione professionale	7,0%	12,9%	80,1%	0,0%	20.551
Settore Organi Centrali	13,0%	44,8%	41,6%	0,6%	17.445
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	16,3%	26,6%	57,1%	0,0%	864
Settore Regolazione del Mercato	14,7%	23,9%	61,3%	0,0%	3.440
Settore Sanità	38,3%	33,6%	28,2%	0,0%	48.681
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	17,7%	21,1%	61,3%	0,0%	3.410
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	13,0%	23,1%	63,8%	0,1%	6.476
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	17,8%	41,5%	40,7%	0,0%	40.367
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	14,3%	11,9%	73,8%	0,0%	489
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	16,4%	23,1%	60,5%	0,0%	3.588
Non Classificato	12,9%	31,0%	55,8%	0,3%	6.106
TOTALE	**21,0%**	**29,3%**	**49,6%**	**0,1%**	**267.403**

Fonte ANAC

Tabella 6.19 | 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 (2023)

TIPOLOGIA STAZIONE APPALTANTE	PROCEDURE APERTE E RISTRETTE (%)	PROCEDURE NEGOZIATE CON/SENZA BANDO (%)	AFFIDAMENTI DIRETTI (%)	ALTRO (%)	TOTALE CIG
Centrale di committenza (escluso Settore Sanità)	91,2%	7,7%	1,0%	0,0%	66.050.977.165
Settore Edilizia residenziale/immobiliare	58,3%	32,0%	9,2%	0,5%	1.306.660.790
Settore Enti Locali e Altro	60,5%	25,3%	14,0%	0,2%	46.844.271.286
Settore Istruzione e Formazione professionale	38,7%	23,1%	37,8%	0,5%	4.049.369.409
Settore Organi Centrali	52,2%	38,4%	8,6%	0,7%	12.629.375.542
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	89,1%	8,6%	2,3%	0,0%	2.710.620.029
Settore Regolazione del Mercato	85,5%	8,8%	5,7%	0,0%	4.900.718.600
Settore Sanità	75,7%	17,8%	6,5%	0,0%	37.741.065.186
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	55,0%	26,1%	18,9%	0,0%	1.410.113.655
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	65,3%	19,7%	14,8%	0,1%	3.049.665.056
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, etc.)	57,8%	37,6%	3,6%	1,1%	90.737.704.623
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	63,1%	10,9%	26,1%	0,0%	232.055.521
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	63,6%	25,0%	11,4%	0,0%	1.829.330.597
Non Classificato	48,5%	35,7%	15,4%	0,4%	9.886.424.651
TOTALE	**68,5%**	**24,6%**	**6,5%**	**0,4%**	**283.378.352.110**

Fonte ANAC

In conclusione, i dati sulla domanda di contratti pubblici, nel quinquennio 2019-2023, confermano l'importante crescita degli appalti soprattutto nell'ultimo biennio, trainata dalle consistenti risorse stanziate dal PNRR, che prevede un importo complessivo non lontano dai 300 miliardi di euro, in lieve decremento nel 2023 rispetto al 2022 (-3,3%).

In termini di importo, il settore che ha fatto registrare un leggero aumento nel 2023 rispetto al precedente anno è quello dei servizi, con un incremento del 4,8%. Come specificato nel paragrafo 2 del presente capitolo, tale incremento è dipeso, sostanzialmente, dall'aumento del numero di appalti nel settore (circa +4,4%) rispetto al precedente anno. In lieve calo appaiono, invece, il settore delle forniture e quello dei lavori, che diminuiscono, in termini di importo, rispettivamente del 3,2% e del 9,5%.

In merito alle modalità di scelta del contraente, le procedure aperte e ristrette sono quelle con cui, a livello di importo, si effettuano più affidamenti (68,5%), come si evince dalla tabella n. 6.19. Tuttavia, come riportato nella tabella n. 6.12, nel 2023 l'affidamento diretto è la modalità di scelta del contraente che fa registrare, a livello di importo, il maggiore aumento rispetto all'anno precedente (+31%), seguito dalla procedura ristretta (+10,7%). Diminuiscono, invece, le procedure negoziate previa pubblicazione del bando e le procedure aperte, che presentano una flessione, rispettivamente, del 20,5% e del 10,1% rispetto al precedente anno. A livello di numerosità, si registra un significativo incremento degli affidamenti diretti e delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando, che aumentano, rispettivamente, del 23,8% e del 14,1%, mentre si rileva una flessione delle procedure ristrette e delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando, che diminuiscono rispettivamente del 11,5% e del 3,2%.

6.4.1. L'analisi della spesa in ambito regionale

Le tabelle seguenti rappresentano la spesa in ambito regionale, rispettivamente per forniture, servizi e lavori, rispetto alla spesa totale dei tre settori. L'ambito regionale è individuato sulla base del luogo di esecuzione del contratto, rilevato dai codici Istat e Nuts[160] dichiarati in fase di acquisizione del codice CIG. Nelle tabelle vengono anche indicati gli appalti di rilevanza nazionale o sovraregionale, per i quali non è stato possibile risalire, tramite codice Istat e Nuts, alla localizzazione regionale dell'esecuzione del contratto.

Tabella 6.20 | Distribuzione percentuale della spesa per forniture per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2023)

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Forniture	Abruzzo	2.986	1,1%	2.421.269.344	0,8%	810.874
	Basilicata	1.045	0,4%	598.162.453	0,2%	572.404
	Calabria	4.383	1,6%	3.561.751.893	1,3%	812.629
	Campania	7.981	3,0%	5.155.875.508	1,8%	646.019
	Emilia-Romagna	6.159	2,3%	4.989.569.254	1,7%	810.127
	Friuli-Venezia Giulia	2.980	1,1%	1.348.824.412	0,5%	452.626
	Lazio	10.099	3,8%	9.506.067.852	3,4%	941.288
	Liguria	4.010	1,5%	5.656.462.202	2,0%	1.410.589
	Lombardia	12.443	4,7%	14.732.973.197	5,2%	1.184.037
	Marche	2.408	0,9%	1.983.394.378	0,7%	823.669
	Molise	439	0,2%	107.645.838	0,0%	245.207
	Piemonte	5.995	2,2%	3.396.620.548	1,2%	566.576
	Puglia	5.128	1,9%	3.632.865.635	1,3%	708.437
	Sardegna	2.771	1,0%	2.762.385.873	1,0%	996.891
	Sicilia	7.015	2,6%	5.546.253.746	1,9%	790.628
	Toscana	3.956	1,5%	4.509.417.444	1,6%	1.139.893
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.195	1,2%	1.148.407.642	0,4%	359.439
	Umbria	2.011	0,8%	727.448.485	0,3%	361.735
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	336	0,1%	184.317.247	0,1%	548.563
	Veneto	6.076	2,3%	3.633.102.134	1,3%	597.943
	Sovraregionale/nazionale	1.671	0,6%	22.110.545.372	7,8%	13.231.924
	Non classificato	27	0,0%	11.890.979	0,0%	440.407
	Totale Forniture	**93.114**	**34,8%**	**97.725.251.436**	**34,5%**	**1.049.523**

Fonte ANAC

La tabella n. 6.20 si riferisce alle forniture e mostra che il 5,2% della spesa complessiva per i relativi appalti è localizzata in Lombardia, seguita dal Lazio (3,4%) e dalla Liguria (2%). Gli appalti di forniture di rilevanza nazionale o sovraregionale rappresentano, invece, il 7,8% del totale.

In termini di numerosità di CIG, le Regioni della Lombardia e del Lazio risultano quelle destinatarie del maggior numero di appalti (rispettivamente 4,7% e 3,8%), seguite dalla Regione Campania (3%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di forniture, si registrano, invece, nelle Regioni Liguria e Lombardia.

160 La classificazione comune delle unità territoriali per la statistica (Nuts) è stata istituita da Eurostat per fornire una ripartizione unica e uniforme delle unità territoriali per la produzione di statistiche regionali per l'Unione europea.

Tabella 6.21 | Distribuzione percentuale della spesa per servizi per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2023)

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Servizi	Abruzzo	2.472	0,9%	1.068.974.606	0,4%	432.433
	Basilicata	1.233	0,4%	1.970.611.838	0,7%	1.598.225
	Calabria	3.216	1,2%	1.972.286.135	0,7%	613.273
	Campania	7.029	2,6%	3.442.468.830	1,2%	489.752
	Emilia-Romagna	7.992	3,0%	7.072.630.555	2,5%	884.964
	Friuli-Venezia Giulia	3.323	1,2%	1.796.468.898	0,6%	540.617
	Lazio	13.655	5,1%	13.881.002.654	4,9%	1.016.551
	Liguria	3.210	1,2%	1.940.952.451	0,7%	604.658
	Lombardia	14.056	5,3%	12.667.276.247	4,5%	901.201
	Marche	3.209	1,2%	1.265.135.981	0,5%	394.246
	Molise	703	0,3%	214.107.812	0,1%	304.563
	Piemonte	6.589	2,5%	3.884.850.603	1,4%	589.596
	Puglia	5.232	2,0%	3.387.446.959	1,2%	647.448
	Sardegna	3.917	1,5%	1.859.741.354	0,7%	474.787
	Sicilia	5.932	2,2%	6.650.394.253	2,3%	1.121.105
	Toscana	5.540	2,1%	3.523.028.761	1,2%	635.926
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.775	1,4%	3.449.427.106	1,2%	913.756
	Umbria	1.557	0,6%	916.161.505	0,3%	588.415
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	797	0,3%	500.817.056	0,2%	628.378
	Veneto	8.809	3,3%	5.183.987.333	1,8%	588.488
	Sovraregionale/nazionale	1.713	0,6%	9.430.916.280	3,3%	5.505.497
	Non classificato	86	0,0%	106.078.862	0,0%	1.233.475
	Totale Servizi	**104.045**	**38,9%**	**86.184.766.079**	**30,4%**	**828.341**

Fonte ANAC

La tabella n. 6.21 si riferisce ai servizi e mostra che la spesa per i relativi appalti è distribuita in misura più rilevante nelle Regioni Lazio e Lombardia (rispettivamente per il 4,9% e per il 4,5% del valore complessivo dei servizi), seguite dall'Emilia-Romagna (2,5%). Gli appalti di servizi di rilevanza nazionale o sovraregionale rappresentano, invece, il 3,3% del totale.

A livello di numerosità, la Lombardia e il Lazio (rispettivamente con il 5,3% e il 5,1%) rappresentano le due Regioni dove si affidano più appalti in relazione ai servizi, seguite dalla Regione Veneto (3,3%).

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di servizi, si registrano, invece, nelle Regioni Basilicata e Sicilia.

Tabella 6.22 | Distribuzione percentuale della spesa per lavori per Regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (anno 2023)

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Lavori	Abruzzo	2.711	1,0%	3.313.226.301	1,1%	1.222.142
	Basilicata	1.104	0,4%	1.080.043.409	0,4%	978.300
	Calabria	2.791	1,0%	3.019.859.100	1,1%	1.081.999
	Campania	4.820	1,8%	9.753.326.424	3,4%	2.023.512
	Emilia-Romagna	4.511	1,7%	6.514.290.298	2,2%	1.444.090
	Friuli-Venezia Giulia	2.048	0,8%	1.571.958.632	0,6%	767.558
	Lazio	5.349	2,0%	15.302.777.517	5,4%	2.860.867
	Liguria	2.050	0,8%	3.032.250.602	1,1%	1.479.147
	Lombardia	9.919	3,7%	9.095.324.600	3,2%	916.960
	Marche	3.897	1,5%	4.885.213.750	1,7%	1.253.583
	Molise	579	0,2%	463.580.193	0,2%	800.657
	Piemonte	5.366	2,0%	4.821.636.657	1,7%	898.553
	Puglia	3.400	1,3%	6.165.975.726	2,2%	1.813.522
	Sardegna	2.956	1,1%	3.594.702.097	1,2%	1.216.070
	Sicilia	3.825	1,4%	6.203.200.101	2,2%	1.621.752
	Toscana	4.302	1,6%	3.583.131.381	1,3%	832.899
	Trentino-Alto Adige/Südtirol	2.862	1,1%	1.784.546.701	0,6%	623.531
	Umbria	1.558	0,6%	1.177.420.287	0,4%	755.725
	Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	646	0,2%	465.537.220	0,2%	720.646
	Veneto	5.244	2,0%	6.962.631.068	2,5%	1.327.733
	Sovraregionale/nazionale	305	0,1%	6.677.630.955	2,4%	21.893.872
	Non classificato	1	0,0%	71.577	0,0%	71.577
	Totale Lavori	**70.244**	**26,3%**	**99.468.334.596**	**35,1%**	**1.416.040**

Fonte ANAC

La tabella n. 6.22, infine, si riferisce ai lavori e mostra che, rispetto alla spesa complessiva per i relativi appalti, la quota maggiore è localizzata in Lazio, in Campania e in Lombardia (rispettivamente per il 5,4%, il 3,4% e il 3,2% del valore complessivo dei lavori). Gli appalti di lavori di rilevanza nazionale o sovraregionale rappresentano, invece, il 2,4% del totale.

In termini di numerosità di CIG, la Lombardia, il Piemonte, il Lazio e il Veneto (con il 3,7% la prima Regione e con il 2% ciascuna delle altre Regioni) risultano le quattro Regioni destinatarie del maggior numero di appalti in relazione ai lavori.

Gli importi medi più elevati, sempre a livello di lavori, si registrano, invece, nelle Regioni Lazio e Campania.

7 L'ELABORAZIONE DEI PREZZI DI RIFERIMENTO DI BENI E SERVIZI

Nell'ambito delle proprie competenze, l'Autorità, al fine di favorire l'economicità dei contratti pubblici e la trasparenza delle condizioni di acquisto, provvede all'elaborazione dei prezzi di riferimento di beni e servizi, soprattutto per quanto concerne i settori del mercato che risultano di maggiore impatto in termini di costo a carico della pubblica amministrazione.

L'individuazione dei prezzi di riferimento da parte di ANAC favorisce la trasparenza del mercato, consente alle stazioni appaltanti di verificare se il prezzo che stanno sostenendo sia ottimale o meno e rende disponibile un parametro di raffronto utile sia alle stesse stazioni appaltanti per la corretta predisposizione dei capitolati e degli atti di gara, sia ai soggetti vigilanti per valutare l'operato delle pubbliche amministrazioni, permettendo di prevenire fenomeni corruttivi e comportamenti inefficienti.

I prezzi di riferimento di beni e servizi elaborati dall'Autorità[161] negli anni precedenti – per quanto attiene, in particolare, ai servizi di ristorazione e lavanolo in ambito sanitario, al servizio di pulizia e sanificazione, ai settori dei farmaci e dei dispositivi medici, nonché alla fornitura di carta in risme – sono stati, in taluni casi, aggiornati in base agli indici Istat individuati al momento della relativa pubblicazione. Tuttavia, a causa della forte inflazione registratasi nel periodo post-pandemico, ad ANAC sono pervenute numerose segnalazioni da parte di stazioni appaltanti ed operatori economici finalizzate ad una revisione dei prezzi di riferimento e dei sistemi di indicizzazione degli stessi, in quanto questi non sempre apparivano in grado di cogliere a pieno la dinamica inflattiva. L'Autorità, pertanto, si è immediatamente attivata, ponendo in essere una serie di iniziative volte a consentire, tra l'altro, l'acquisizione di una conoscenza approfondita delle dinamiche in atto nei diversi mercati di interesse, come sarà dettagliatamente illustrato nei paragrafi seguenti.

7.1. L'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PREZZI DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE IN AMBITO SANITARIO

In relazione al servizio di ristorazione in ambito sanitario, ANAC ha svolto un'indagine presso le stazioni appaltanti interessate, allo scopo di verificare i prezzi effettivamente corrisposti e l'eventuale *gap* rispetto ai prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità, che, come è noto, rappresentano un tetto massimo al valore contrattuale. A tal fine, è stato predisposto un apposito questionario, atto a raccogliere le informazioni essenziali sulle varie caratteristiche che contraddistinguono il servizio erogato e sui relativi prezzi corrisposti. Sulla base dell'analisi delle risposte pervenute, è stato quindi elaborato uno studio, pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità[162], dal quale emerge come circa la metà dei prezzi applicati risultino superiori ai prezzi di riferimento di cui all'Allegato A alla delibera ANAC n. 1204 del 23 novembre 2016, aggiornato a febbraio 2022, con un conseguente eccesso di spesa di circa 10 milioni di euro l'anno.

A tale proposito, si precisa che il mercato in questione vale almeno 211,8 milioni di euro annui per il servizio destinato ai degenti, ai quali vanno sommati 46,2 milioni di euro per le prestazioni destinate ai dipendenti delle strutture sanitarie; dati che, in ogni caso, devono ritenersi sottostimati, in quanto basati unicamente sulle informazioni fornite dalle 60 stazioni appaltanti partecipanti all'indagine.

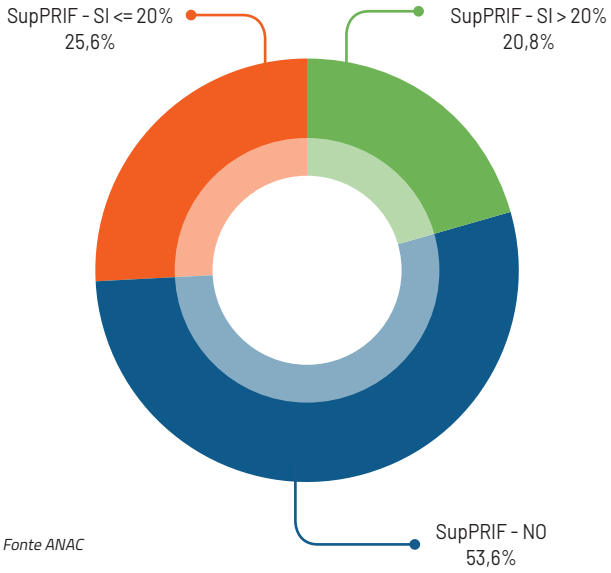
Dallo studio è risultato, inoltre, che, sebbene le eccedenze di prezzo sul singolo pasto siano talvolta com-

161 https://www.anticorruzione.it/-/prezzi-di-riferimento-1

162 https://www.anticorruzione.it/documents/91439/171948/Indagine+sul+servizio+di+ristorazione+in+ambito+sanitario+-+Anac+-+sett.+2023.pdf/11c37ceb-9cce-9213-3339-19354e7913a5?t=1694617491900

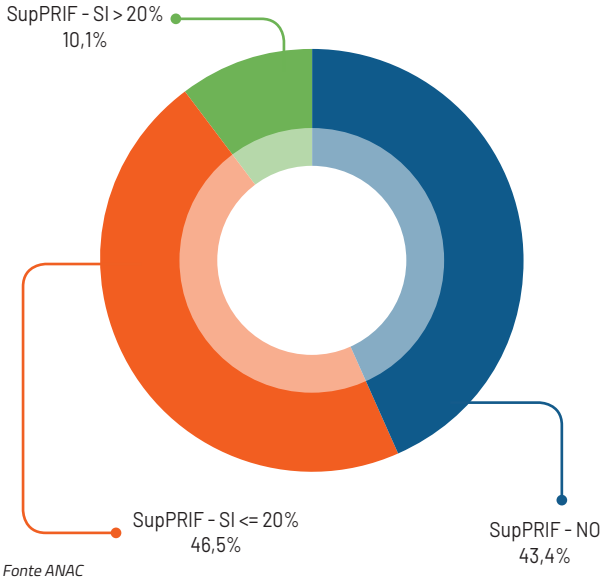
pensate da un risparmio ottenuto su altri pasti della giornata (colazione, pranzo, cena, merenda), ciononostante la quota di strutture che sostengono un costo eccedente il relativo prezzo di riferimento è pressoché equivalente a quella delle strutture che risparmiano sul prezzo giornaliero, e l'entità dello sforamento risulta complessivamente maggiore rispetto al risparmio. In particolare, lo sforamento medio del prezzo per l'intera giornata è del 15%, ma può raggiungere anche il 50% per la colazione.

Grafico 7.1 | Superamento dei prezzi di riferimento in relazione al costo sostenuto per i degenti



Fonte ANAC

Grafico 7.2 | Superamento dei prezzi di riferimento in relazione al costo sostenuto per i dipendenti



Fonte ANAC

La tabella n. 7.3 mostra, per quanto concerne i pasti del pranzo e della cena somministrati ai degenti, il numero dei casi relativi al superamento del prezzo di riferimento e alla rinegoziazione. Soffermandosi sui casi in cui il prezzo eccede quello di riferimento, si osserva che in 44 casi il contratto non era stato rinegoziato, mentre in 60 casi si era avuta una rinegoziazione. Si evidenzia, quindi, che i contratti rinegoziati presentano una maggiore tendenza allo sforamento del prezzo di riferimento rispetto a quelli non rinegoziati. Tale circostanza è confermata anche dai dati relativi ai prezzi dei pasti per i dipendenti[163].

Tabella 7.3 | Superamento del prezzo di riferimento e rinegoziazione

pranzo+cena		Rinegoziazione		
		No	Si	**TOT**
SupPRif	No	73	35	**108**
	Si	44	60	**104**
Totale		**117**	**95**	**212**

Fonte ANAC

163 La significatività del legame tra rinegoziazione e superamento dei prezzi di riferimento è stata confermata da apposito test statistico del chi-quadrato – p-value < 0.001, per i pasti dei degenti e p-value < 0.0001, per i pasti dei dipendenti.

Le modalità di erogazione del servizio più utilizzate risultano essere la distribuzione ai pazienti in vassoi personalizzati associata al rigoverno post-consumo[164] e la modalità fresco-caldo (a discapito del refrigerato); si osserva anche una leggera prevalenza dell'uso della cucina interna rispetto al ricorso ad una cucina esterna.

Sebbene la documentazione a corredo della citata delibera ANAC n. 1204/2016 preveda che i prezzi di riferimento del servizio di ristorazione siano aggiornati sulla base dell'indice dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC), per la classe ECOICOP 11.1.2-mense, pubblicato mensilmente dall'Istat, è stato riscontrato, tuttavia, che molte stazioni appaltanti prevedono contrattualmente, per la revisione dei prezzi, l'uso dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie (FOI). Simulando, quindi, l'aggiornamento dei prezzi di riferimento tramite il FOI di dicembre 2022, la percentuale di prezzi pagati per il servizio di ristorazione ai degenti eccedenti quelli di riferimento scenderebbe al 27% (rispetto al 46% attuale).

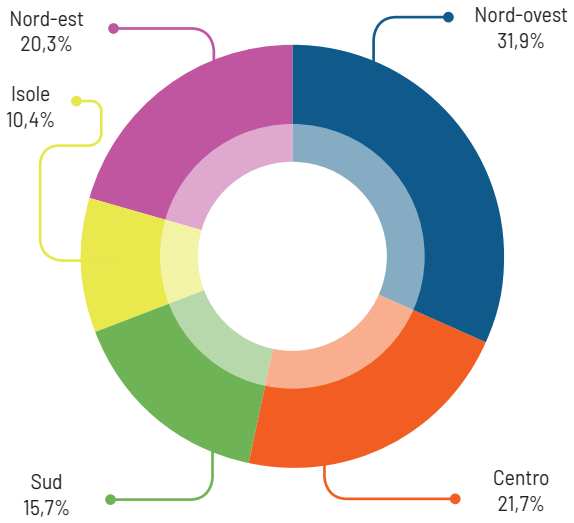
Successivamente alla pubblicazione delle risultanze della propria indagine, ANAC, anche al fine di valutare la percezione del mercato riguardo l'attualità dell'indice di aggiornamento dei prezzi di riferimento relativi al servizio di mensa ovvero la propensione ad una sua modifica, ha realizzato una consultazione pubblica, alla quale hanno partecipato n. 15 soggetti riconducibili al lato dell'offerta e n. 49 riconducibili al lato della domanda (residuale, invece, è stata la partecipazione dei privati cittadini) e dalla quale è emersa una quota di preferenze per l'opzione di modifica sostanzialmente equivalente alla quota delle preferenze espresse per il mantenimento dell'attuale indice.

7.2. L'AGGIORNAMENTO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PREZZI DEI FARMACI

Per quanto attiene ai prezzi di riferimento dei farmaci, ANAC ha aggiornato la rilevazione condotta nel corso del 2022 presso gli Assessorati regionali alla Salute in merito ai prezzi dei farmaci effettivamente corrisposti agli operatori economici nell'anno 2019, operando un confronto con quelli di riferimento (circa 100). Gli esiti delle relative elaborazioni sono stati, quindi, pubblicati sul sito *web* istituzionale dell'Autorità[165]. Al riguardo, si osserva che il *dataset* dei farmaci provvisti di prezzi di riferimento è ora complessivamente composto da 2.530 *record*, ossia 345 *record* in più rispetto alla prima versione dello studio.

Il mercato dei farmaci corredati da prezzo di riferimento (Prif) ammonta a quasi 1,4 miliardi di euro nel 2019, distribuiti nel territorio italiano come illustrato dal grafico n. 7.4; in particolare, la Lombardia, con i suoi 342 milioni di euro, da sola rappresenta quasi un quarto dell'intera spesa nazionale rilevata.

Grafico 7.4 | Spesa complessiva per area geografica



Fonte ANAC

164 i.e. Sparecchiamento, pulizia e disinfezione dei locali di preparazione e consumo pasti.

165 https://www.anticorruzione.it/-/indagine-conoscitiva-sui-prezzi-di-riferimento-dei-farmaci-in-ambito-regionale

La tabella n. 7.5[166] consente di osservare la frequenza di superamento dei prezzi di riferimento a livello regionale: tale valore rappresenta il numero di acquisti (inteso come il numero dei farmaci acquistati) ad un prezzo superiore a quello di riferimento. Complessivamente, a livello nazionale, il superamento del prezzo di riferimento si conferma per circa 4 acquisti di farmaci ogni 10; confermata appare anche la variabilità a livello regionale. L'*overspending* complessivo risulta ridotto a causa della presenza di numerosi farmaci a brevetto (o Certificato di Protezione Complementare) scaduto. A tale proposito si precisa, infatti, che il prezzo di riferimento calcolato/pubblicato in un periodo di vigenza della copertura del brevetto ha un valore molto più elevato rispetto al periodo in cui il brevetto risulta scaduto. Pertanto, la differenza tra la spesa effettiva e quella teorica, calcolata applicando i prezzi di riferimento alle relative quantità acquistate, risulta ampiamente negativa.

Da un punto di vista oggettivo, i farmaci per i quali si è registrato[167] un *overspending* si confermano in tutto n. 46, di cui solo un piccolo gruppo è responsabile della parte preponderante dell'eccesso di spesa.

Tabella 7.5 | Spesa effettiva vs spesa con prezzi di riferimento

Spesa effettiva vs spesa con prezzi di riferimento					
Area geografica/Regione	Num. prezzi	Spesa effettiva	% prezzi > Prif	Spesa con Prif	*Gap* % (Sp. Effettiva-Sp. PRif)/Sp. PRif
Nord-est	**464**	**281.159.340**	**37,3%**	**466.535.005**	**-39,7%**
BOLZANO	87	12.607.323	31,0%	21.792.762	-42,1%
EMILIA-ROMAGNA	97	120.548.273	42,3%	199.019.108	-39,4%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	102	37.643.553	39,2%	61.201.299	-38,5%
TRENTO	81	10.668.834	37,0%	18.678.698	-42,9%
VENETO	97	99.691.357	36,1%	165.843.138	-39,9%
Nord-ovest	**383**	**224.157.651**	**39,7%**	**385.161.336**	**-41,8%**
LIGURIA	102	35.589.640	47,1%	56.235.257	-36,7%
LOMBARDIA	64	15.690.795	35,9%	42.851.003	-63,4%
PIEMONTE	72	62.320.851	25,0%	87.423.878	-28,7%
VALLE D'AOSTA	70	1.477.994	38,6%	2.724.281	-45,7%
LOMBARDIA2	75	109.078.371	48,0%	195.926.917	-44,3%
Centro	**358**	**300.713.316**	**40,5%**	**469.639.704**	**-36,0%**
LAZIO	99	160.453.866	39,4%	243.035.893	-34,0%
MARCHE	68	20.705.173	41,2%	26.926.940	-23,1%
TOSCANA	96	98.676.350	45,8%	167.422.734	-41,1%
UMBRIA	95	20.877.927	35,8%	32.254.137	-35,3%
Sud	**480**	**217.943.864**	**40,6%**	**290.561.888**	**-25,0%**
ABRUZZO	94	34.478.509	46,8%	43.431.668	-20,6%
CALABRIA	95	37.296.647	47,4%	50.195.627	-25,7%
CAMPANIA	100	130.816.469	35,0%	177.271.820	-26,2%

166 Si precisa che vi sono riportati solo i *record* considerati validabili da ANAC; pertanto, il totale ammonta a circa 1,2 miliardi di euro (anziché a 1,4 miliardi di euro).

167 Ci si riferisce qui al primo studio, relativo a dati parziali della Regione Lombardia e della Regione Basilicata, che sono stati integrati successivamente. Questo è anche il motivo per cui nella tabella sono presenti, per tali Regioni, due distinte righe.

Spesa effettiva vs spesa con prezzi di riferimento					
Area Geografica/Regione	Num. prezzi	Spesa effettiva	% prezzi > Prif	Spesa con Prif	*Gap* % (Sp. Effettiva-Sp. PRif)/Sp. PRif
MOLISE	84	8.347.541	52,4%	10.499.441	-20,5%
BASILICATA1	34	2.720.627	26,5%	3.239.389	-16,0%
BASILICATA2	73	4.284.071	24,7%	5.923.943	-27,7%
Isole	**171**	**143.420.619**	**33,9%**	**218.877.227**	**-34,5%**
SARDEGNA	94	53.085.063	41,5%	78.028.411	-32,0%
SICILIA	77	90.335.556	24,7%	140.848.816	-35,9%
Totale complessivo	**1.856**	**1.167.394.790**	**39,0%**	**1.830.775.160**	**-36,2%**

Fonte ANAC

7.3. L'AGGIORNAMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO DEI DISPOSITIVI MEDICI

Per quanto concerne i dispositivi medici – complessivamente n. 39 prodotti appartenenti alle categorie merceologiche di aghi e siringhe, cerotti e cotone per medicazioni –, ANAC, a seguito anche degli incontri del gruppo di lavoro "Integrazione banche dati e standard categorie e prodotti" istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha promosso l'integrazione dei *database*, al fine di rendere efficiente il sistema di aggiornamento dei relativi prezzi di riferimento.

In particolare, l'obiettivo è stato quello di implementare un sistema che consentisse di reperire i dati sui prezzi unitari di acquisto in maniera quanto più automatizzata possibile, nel rispetto del principio del *once only* di cui all'articolo 19, comma 2, del nuovo Codice dei contratti pubblici. Tuttavia, al fine di individuare con precisione ed univocità i beni rientranti nelle definizioni e nelle specifiche tecniche a corredo dei prezzi di riferimento pubblicati da ANAC, si è reso necessario previamente realizzare un sistema di corrispondenza tra il singolo dispositivo corredato da prezzo di riferimento e la molteplicità dei codici di identificazione dei relativi prodotti messi a disposizione dai vari produttori.

L'Autorità ha quindi provveduto alla realizzazione di un sistema di acquisizione dati, la cui prima fase è consistita nella personalizzazione del programma *Limesurvey* sulla base di un questionario appositamente predisposto. A seguire, è stata avviata una indagine di mercato presso alcuni operatori economici, selezionati tra quelli che, dalle evidenze della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), risultavano aggiudicatari di procedure ad evidenza pubblica nel settore dei dispositivi medici. È stato così possibile rilevare i codici prodotto comunemente in uso presso operatori economici e stazioni appaltanti con riferimento a ciascuno dei predetti n. 39 dispositivi medici.

È attualmente in fase di elaborazione la tabella di corrispondenza tra i codici dei dispositivi di cui ANAC pubblica i prezzi di riferimento e le sigle che identificano i singoli prodotti ricadenti nelle rispettive categorie merceologiche. Detta tabella ha come fine ultimo quello di consentire a tutti gli operatori del settore l'immediata individuazione dei prodotti riconducibili a ciascuna delle 39 definizioni adottate dall'Autorità per la determinazione dei prezzi di riferimento dei dispositivi medici. La medesima tabella consentirà, inoltre, ai soggetti aggregatori, ai quali la legge assegna il compito di espletare le procedure di gara per le altre stazioni appaltanti, l'automatica estrazione dalle proprie banche dati delle informazioni occorrenti alla stessa ANAC per l'aggiornamento dei prezzi di riferimento dei dispositivi medici.

L'Autorità, sulla scorta dell'esperienza maturata attraverso il confronto con le stazioni appaltanti e gli operatori economici, ha anche predisposto le prime FAQ sui prezzi di riferimento in ambito sanitario, che sono state quindi pubblicate sul sito *web* istituzionale in una sezione appositamente creata[168], anche al fine di facilitare l'interpretazione normativa in merito ai profili più controversi della disciplina di settore.

168 https://www.anticorruzione.it/-/faq-sui-prezzi-di-riferimento-in-ambito-sanitario

7.4. L'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PREZZI DEGLI AUSILI PER INCONTINENZA

Nel corso dell'anno 2023, ANAC ha esteso la propria attività di analisi anche ad altri beni e servizi. In particolare, l'Autorità ha concluso le elaborazioni concernenti un'indagine conoscitiva sui prezzi degli ausili per incontinenza, che rappresentano una categoria merceologica di rilevanza anche prospettica per la spesa pubblica, e ha provveduto alla pubblicazione dei relativi risultati sul sito *web* istituzionale dell'Autorità[169], al fine di rendere disponibile alla totalità degli operatori del settore una sintesi del patrimonio informativo raccolto e fornire, quindi, uno strumento in grado di incrementare la consapevolezza sui prezzi applicati nelle diverse Regioni.

Lo studio è stato condotto, in primo luogo, attraverso la predisposizione di un questionario da somministrare ai soggetti aggregatori interessati, che, di concerto con gli stessi, è stato poi ampliato, in modo da ricomprendere nell'ambito dell'indagine anche i servizi connessi agli ausili per incontinenza e le forniture di traverse.

Nonostante le proroghe concesse per la compilazione, solo 13 dei 21 soggetti contattati (pari al 61,9%) hanno comunicato i dati richiesti in formato elaborabile. Il tasso di risposta, dunque, è risultato non molto alto, in parte in conseguenza dell'ampiezza degli ambiti di indagine coinvolti – includenti non solo le numerose tipologie di prodotti, ma anche le forniture affini ed il relativo *service* –, in parte a causa del livello di dettaglio del questionario. Un'ulteriore criticità riscontrata è data dalla notevole risalenza nel tempo di un cospicuo numero di contratti, alcuni dei quali, verosimilmente, prorogati anche per periodi di tempo prolungati.

Tabella 7.6 | Invio dei dati da parte di Regioni e Province autonome

Regioni/Prov. autonome	Invio dati	Regioni/Prov. autonome	Invio dati
Abruzzo	NO	**Piemonte**	**SI**
Basilicata	NO	**Puglia**	**SI**
Calabria	**SI**	**Sardegna**	**SI**
Campania	**SI**	Sicilia	NO
Emilia-Romagna	**SI**	**Toscana**	**SI**
Friuli-Venezia Giulia	**SI**	**Umbria**	**SI**
Lazio	NO	Valle d'Aosta	NO
Liguria	NO	**Veneto**	**SI**
Lombardia	**SI**	**Bolzano**	**SI**
Marche	**SI**	Trento	NO
Molise	NO		

Fonte ANAC

In ogni caso, pur con i limiti di comparabilità dovuti ai significativi disallineamenti temporali dei contratti e all'esiguo numero di osservazioni disponibili, dall'indagine conoscitiva effettuata sono emersi diversi elementi di interesse.

In primo luogo, alcune analisi sembrano indicare l'opportunità di aggregare quanto più possibile gli acquisti (almeno per i pannoloni), al fine di sfruttare il rapporto inverso rilevato tra prezzo e quantità.

Il valore complessivo delle forniture registrato attraverso l'indagine si attesta appena al di sotto del miliardo di euro[170]. Gli importi, tuttavia, variano sensibilmente da

169 https://www.anticorruzione.it/-/ausili-per-l-incontinenza-un-miliardo-di-euro-di-spesa

170 Era stato chiesto ai soggetti aggregatori di indicare i dati (compreso l'importo di aggiudicazione) dei contratti attivi al momento della rilevazione.

Regione a Regione e presentano una discreta eterogeneità sia in termini di durata, generalmente compresa tra 36 e 60 mesi, con l'eccezione di un contratto del Friuli-Venezia Giulia di durata annuale, sia per quanto attiene alla data di aggiudicazione, in quanto a procedure recenti, come quella espletata in Lombardia nel 2022, si affiancano situazioni particolarmente risalenti, come l'affidamento disposto in Veneto nel 2014.

Nella tabella n. 7.7 è riportata la durata delle forniture a partire dall'anno di aggiudicazione, la quale, come si può facilmente constatare, appare non omogenea a livello territoriale.

Tabella 7.7 | Ausili per incontinenza: anno di aggiudicazione e durata dei contratti

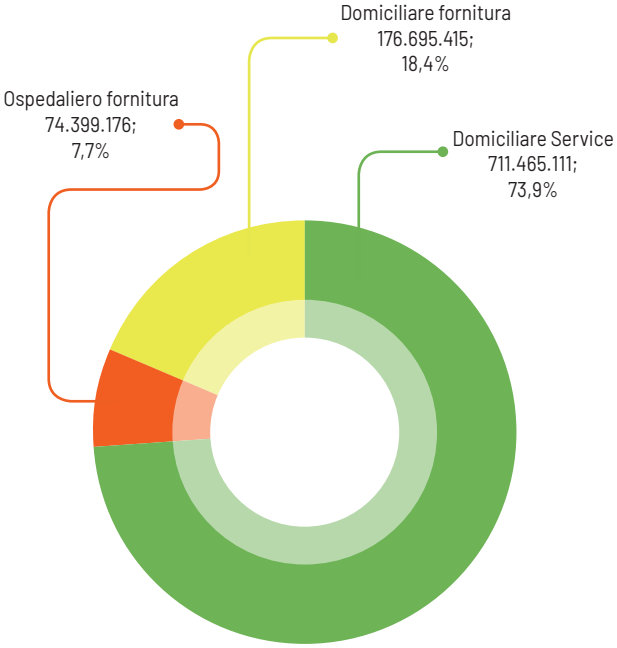
Regione/Prov. autonoma	Data aggiudicazione	ANNO										
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Bolzano	2019											
Calabria	2019											
Campania	2020											
Emilia-Romagna	2021											
Friuli-Venezia Giulia	2016											
	2021											
Lombardia	2022											
Marche	2019											
Piemonte	2016											
Puglia	2019											
Sardegna	2016											
Toscana	2018											
Umbria	2019											
Veneto	2014											

Fonte ANAC

Il questionario elaborato ai fini dell'indagine conoscitiva era stato strutturato in modo da raccogliere i dati dei destinatari domiciliari (interessati sia alla mera fornitura sia ai vari servizi connessi) separatamente dai dati relativi ai contratti ospedalieri, che solitamente non ricomprendono i servizi aggiuntivi connessi, quali le prestazioni di consulenza domiciliare o infermieristica o i servizi di call center.

Come ben illustrato dal grafico n. 7.8, i destinatari domiciliari hanno un peso assolutamente preponderante rispetto a quelli ospedalieri. In particolare, dalla figura emerge la preminenza, in termini economici, dei contratti di tipo *service*, tra i quali hanno grande rilevanza soprattutto il contratto stipulato dalla Regione Lombardia (358,7 milioni di euro) e quello della Regione Toscana (180 milioni di euro). Tuttavia, poiché nei contratti *service* le tipologie dei servizi inclusi possono variare notevolmente, rendendo la comparazione dei prezzi poco significativa, le successive analisi sono riferite alle sole forniture, sia ospedaliere che domiciliari.

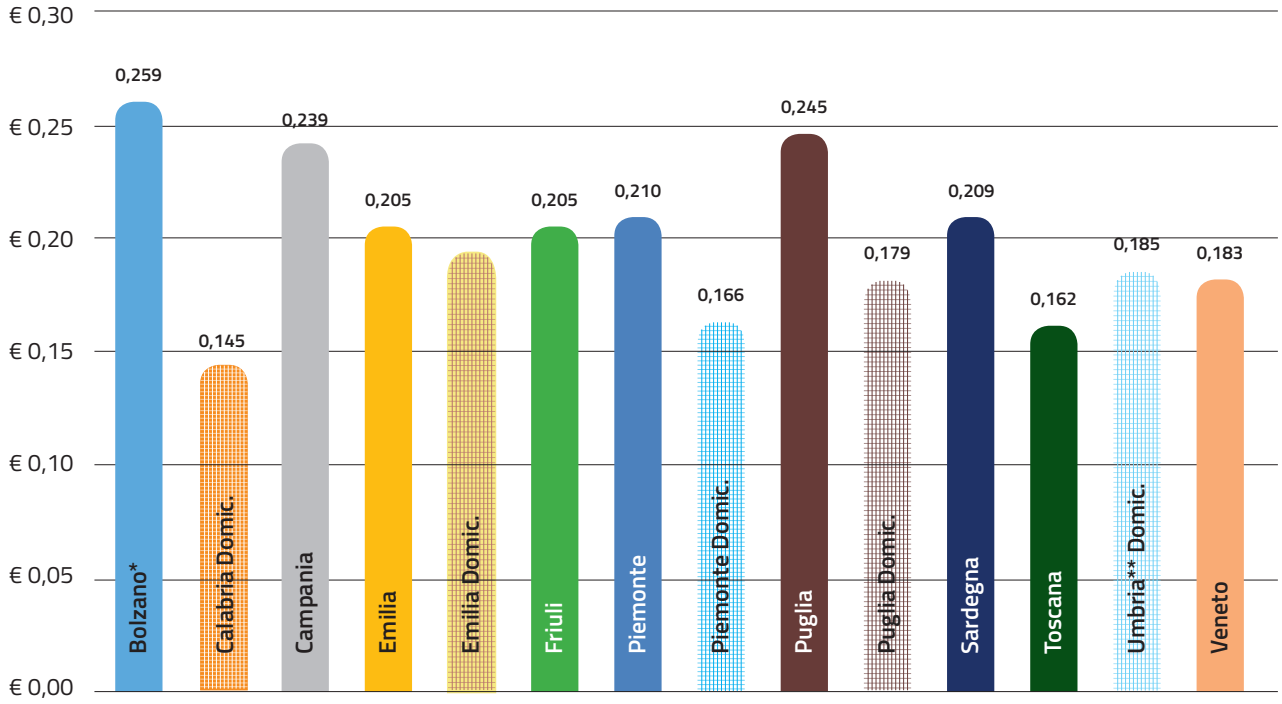
Grafico 7.8 | Importo di aggiudicazione



Nell'ambito domiciliare, cui fanno riferimento le colonne a trama nel grafico di seguito riportato, i prezzi unitari sono generalmente più bassi di quelli che si registrano in ambito ospedaliero, cui si riferiscono, invece, le colonne a riempimento omogeneo nella medesima figura. Tale divergenza è imputabile sia alla differente quantità dei prodotti oggetto di fornitura, sia alla diversa composizione degli acquisti, i quali, nel settore ospedaliero, tendono verosimilmente a comprendere una quota maggiore di ausili per livelli gravi, o comunque superiori, di incontinenza.

Per quanto concerne, infine, le forniture di traverse, dall'indagine svolta emerge che gli acquisti riguardano principalmente l'ambito ospedaliero, con un prezzo unitario medio di circa 12,4 centesimi e un *range* piuttosto ristretto (da 10,3 a 16,5 centesimi). Si precisa, inoltre, che per tale dispositivo medico non è stata rilevata la relazione inversa tra quantità acquistate e prezzi unitari, che si riscontra, invece, per i pannoloni.

Grafico 7.9 | Prezzo unitario medio dei pannoloni



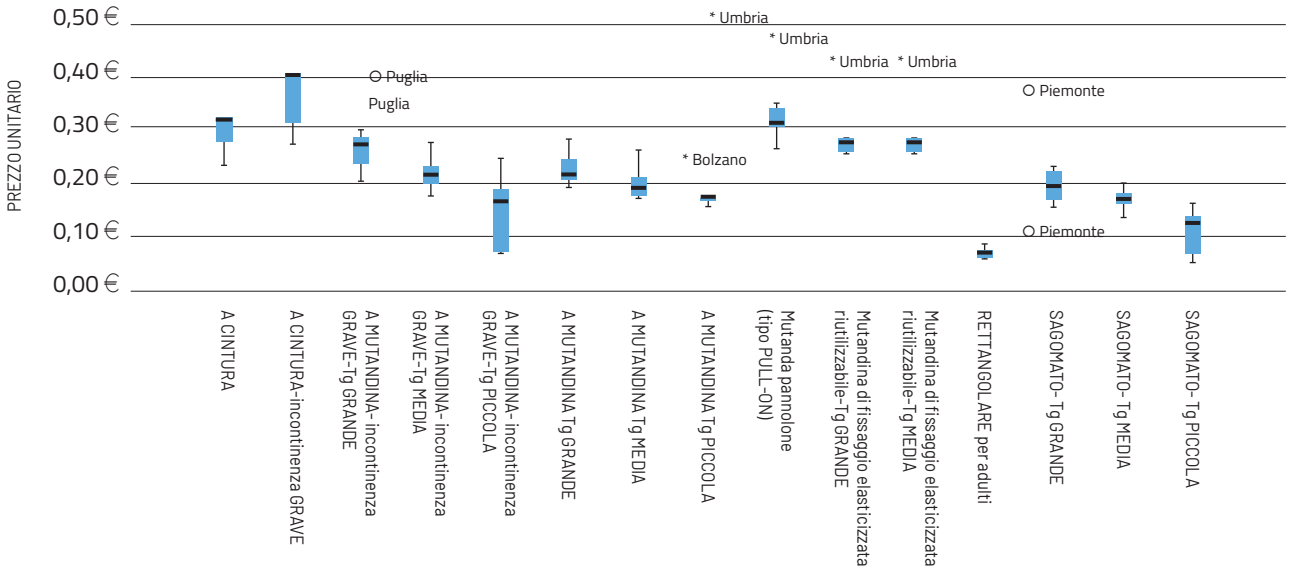
Fonte ANAC

La categoria merceologica degli ausili per incontinenza, benché possa apparire come un *unicum*, in realtà presenta al proprio interno una notevole varietà di tipologie di prodotti connotate da diverse caratteristiche tecniche, ognuna delle quali può incidere significativamente sul prezzo. Mentre le traverse si distinguono solo in base alle dimensioni, tra le specifiche che identificano i pannoloni si possono menzionare il modello, inteso come aspetto morfologico (a mutandina, sagomato, rettangolare, etc.) e la capacità di assorbenza, strettamente correlata al grado di incontinenza dei pazienti cui essi sono destinati, oltre che il ventaglio di scelte relative alla taglia.

Nel grafico n. 7.10 sono rappresentate, attraverso i *box-plot*, le distribuzioni dei prezzi unitari pagati per la consegna ospedaliera dalle singole Regioni per tipologia di pannolone[171]. Poiché alla stessa Regione possono corrispondere diverse forniture relative alla medesima tipologia di pannolone, con prezzi d'acquisto differenti, in alcuni casi la stessa Regione viene rappresentata più volte per la medesima tipologia di prodotto.

Per la fornitura con consegna ospedaliera, la variabilità massima si osserva in relazione ai pannoloni a mutandina per incontinenza grave di taglia piccola, per i quali si registra, infatti, il più elevato coefficiente di variazione (CV), pari al 44%, con un *range* tra prezzo massimo (circa 0,24 euro) e prezzo minino (circa 0,072 euro) pari a 0,17 euro, ossia con un prezzo massimo che risulta essere oltre il triplo di quello minino. Tra i pannoloni a mutandina per incontinenze gravi, si osserva, poi, un CV corrispondente al 18% per la taglia grande e al 14% per la taglia media, con un *range* di variazione pari rispettivamente a 0,16 e a 0,09 euro. In sostanza, per la stessa tipologia morfologica e il medesimo grado di assorbenza, si rilevano comportamenti differenziati in termini di prezzo unicamente in relazione alle diverse taglie considerate.

Grafico 7.10 | Prezzo unitario per consegna ospedaliera



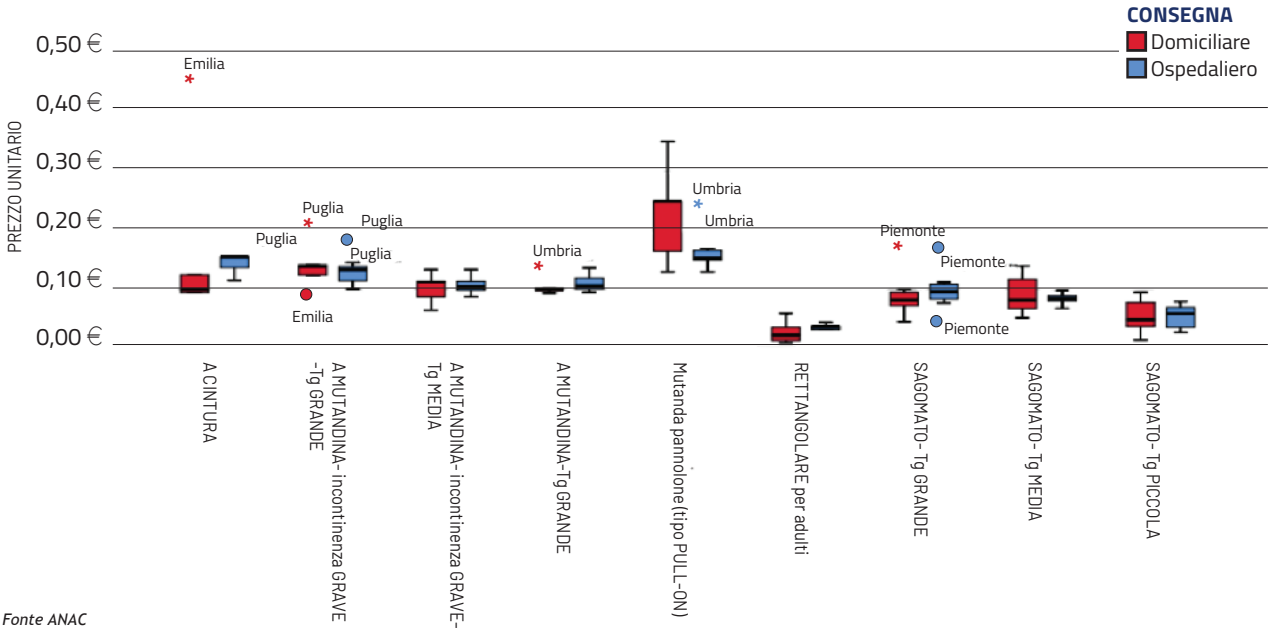
Fonte ANAC

171 Al fine di comparare tipologie di prodotti omogenei, si è fatto ricorso alla classificazione del nomenclatore dell'assistenza protesica DPCM 12 gennaio 2017, "*Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502*", Allegato 2 "Ausili monouso", riconducendo ad essa anche i prodotti acquistati precedentemente al 2017 identificati da classificazione ISO. In particolare, per le tipologie di prodotto per le quali l'attuale classificazione prevede un maggior livello di dettaglio rispetto alla classificazione ISO precedente (nello specifico, i pannoloni a mutandina, che attualmente vengono classificati non solo per taglia, ma anche per il grado di incontinenza), l'associazione al nuovo nomenclatore è stata effettuata in base alla descrizione del prodotto/nome commerciale o ad altre caratteristiche rilevate (ad esempio, il tipo di incontinenza). Lo stesso metodo di lavoro è stato adottato anche per tutti i prodotti per i quali non è stato comunicato il relativo codice di classificazione.

In generale, si osserva una maggiore variabilità (sia assoluta che relativa) dei prezzi per le consegne domiciliari rispetto ai prezzi per le consegne ospedaliere. Inoltre, come illustrato anche nel grafico di seguito riportato, per ben 5 delle 9 tipologie di prodotti confrontate, il prezzo mediano (rappresentato dalla linea all'interno delle "scatole") pagato per la consegna ospedaliera appare superiore al prezzo mediano sostenuto per la consegna domiciliare.

I risultati appena illustrati, al netto di eventuali errori di compilazione da parte dei soggetti che hanno trasmesso i dati, mostrano margini di miglioramento delle *performance* di acquisto in termini di spesa, con particolare riferimento alle forniture con consegna domiciliare, per le quali è emersa, infatti, una maggiore variabilità a livello territoriale.

Grafico 7.11 | Prezzo unitario per consegna domiciliare vs consegna ospedaliera



Fonte ANAC

7.5. L'INDAGINE CONOSCITIVA SULL'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI MEDICI E INFERMIERISTICI C.D. MEDICI A GETTONE

ANAC, anche a seguito della partecipazione al gruppo di lavoro istituito dal Ministero della Salute sul tema della esternalizzazione dei servizi sanitari (c.d. "medici a gettone"), ha provveduto ad estrazioni mirate di dati dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e alla relativa elaborazione, destinata ad una specifica pubblicazione.

L'analisi è stata condotta separatamente per il personale medico e per quello infermieristico, in quanto le due categorie sono identificate da CPV differenti (rispettivamente 79625000-1 e 79624000-4).

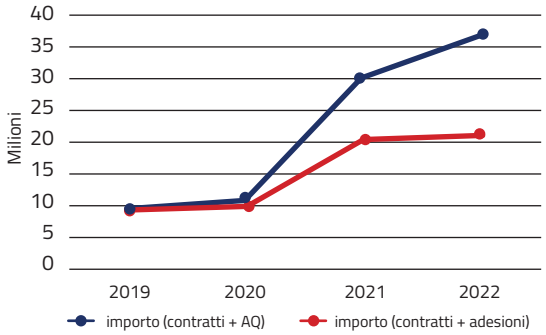
Un ulteriore discrimine riguarda la presenza di accordi quadro o convenzioni, che prevedono un affidamento "a monte" e adesioni "a valle": al fine di evitare duplicazioni, è stato necessario considerare alternativamente il primo, che fornisce indicazioni sulle previsioni di spesa, ovvero le seconde, più attinenti alla spesa effettiva.

Nel 2022 sono stati registrati importi molto rilevanti: quasi 37 milioni di euro per gli accordi quadro relativi ai medici (21 milioni considerando i contratti autonomi e quelli stipulati mediante adesione ad accordo quadro) e oltre 2 milioni di euro per gli accordi quadro relativi al personale infermieristico (oltre 14 milioni considerando i contratti autonomi e quelli stipulati mediante adesio-

ne ad accordo quadro). Tali valori costituiscono, in ogni caso, una sottostima, in quanto non comprendono, ad esempio, gli importi riferiti agli *SmartCIG* (non associati a CPV).

Per quanto concerne l'evoluzione nel tempo, il fenomeno ha iniziato a mostrare una certa rilevanza, per entrambe le figure professionali, dal 2020, l'anno della pandemia, pur essendosi comunque già manifestato nell'anno precedente, in particolar modo per gli infermieri.

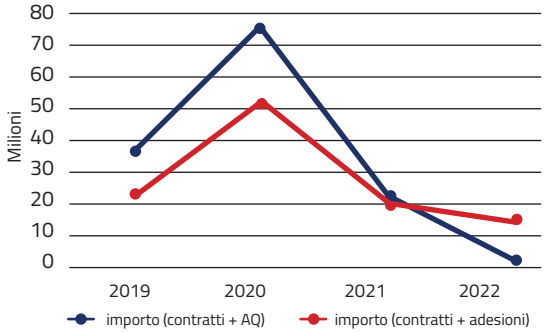
Grafico 7.12 | Contratti per il servizio di fornitura di personale medico



Fonte ANAC

Da allora, per il personale medico il *trend* ha proseguito la sua crescita, evidenziando un'espansione del fenomeno, mentre per il personale infermieristico si è assistito ad una riduzione degli importi, che, tuttavia, si attestavano fin da subito su livelli già elevati.

Grafico 7.13 | Contratti per il servizio di fornitura di personale infermieristico



Fonte ANAC

I comportamenti sopra descritti sono stati rilevati sia con riferimento agli accordi quadro e alle convenzioni (ossia ai contratti "a monte"), sia in relazione ai contratti derivati, sebbene in questo secondo caso le tendenze appaiano meno pronunciate.

Gli importi più significativi riguardano gli affidamenti effettuati mediante procedura aperta, dei quali almeno la metà si riferiscono ad accordi quadro; per il personale infermieristico, tuttavia, appaiono rilevanti anche gli importi relativi alle procedure negoziate senza bando. La natura e le caratteristiche di tali affidamenti, in ogni caso, non sembrano suggerirne la riconduzione alla circostanza della somma urgenza così come prevista dal Codice dei contratti pubblici (per quanto concerne, in particolare, la mancata programmazione da parte delle stazioni appaltanti).

Tabella 7.14 | Contratti per il servizio di fornitura di personale nel periodo 2019-agosto 2023

Contratti per il servizio di fornitura di personale - Periodo 2019-2023 (Agosto)		
CATEGORIA Stazione appaltante	Importo (contratti+AQ)	Importo (contratti+adesioni)
Centrale Committenza - Settore Sanità	906.408.351	35.282.082
Aziende del SSN + AOU, Policlinici	608.535.693	751.919.061
Altro - settore sanità	177.278.086	126.080.715
Totale complessivo	**1.692.222.130**	**913.281.858**

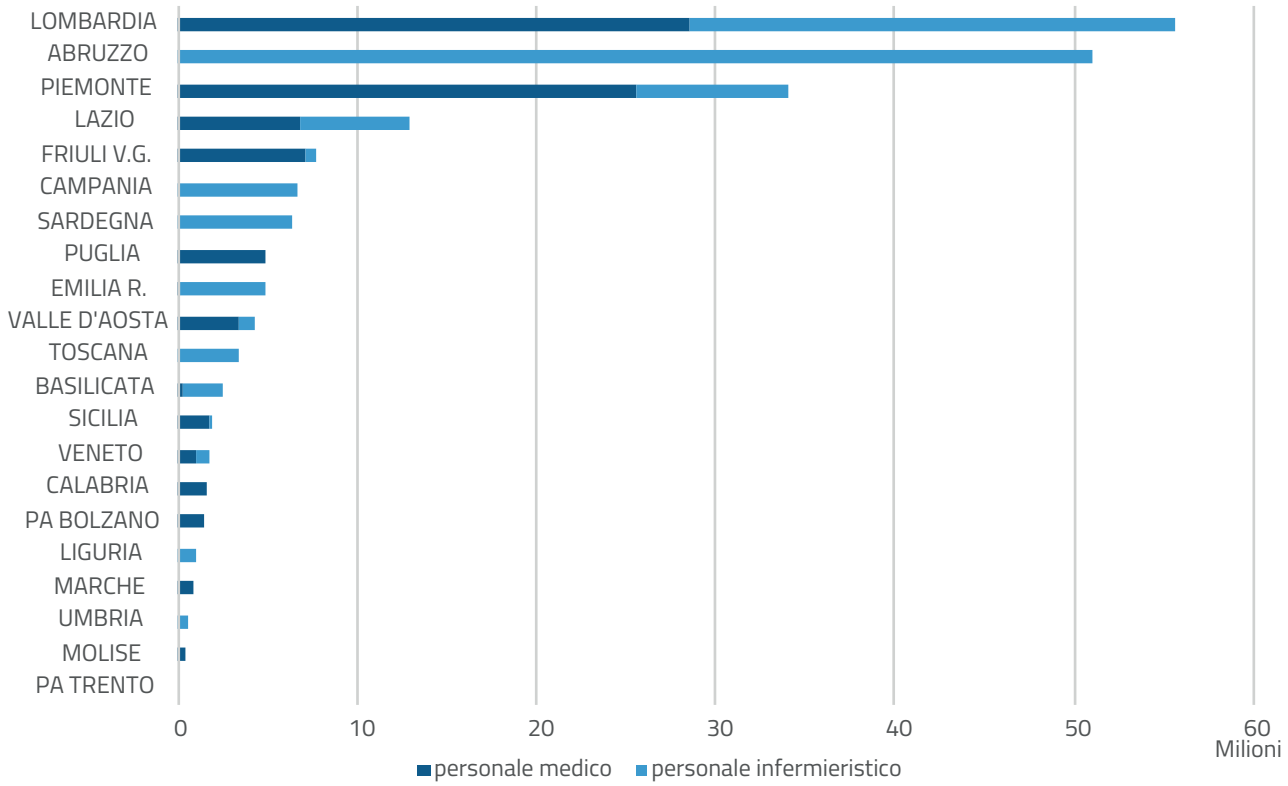
Fonte ANAC

Inoltre, considerando il codice CPV 79620000-6, riferito a "servizi di fornitura del personale", che può verosimilmente comprendere al proprio interno una quota significativa di affidamenti di interesse (il rapporto tra il codice CPV generico e quello specifico è di 1 a 10 in termini di importo), i contratti autonomi e quelli stipulati mediante adesione a convenzione o ad accordo quadro superano i 925 milioni di euro nel periodo 2019-2023, mentre il valore degli affidamenti "a monte" (convenzioni e accordi quadro), imputabile per oltre la metà alle centrali di committenza del settore sanitario, raggiunge quasi 1,7 miliardi di euro. I maggiori attori risultano le

Aziende del Servizio Sanitario Nazionale (che includono Aziende Ospedaliere Universitarie e Policlinici) per la spesa, e le centrali di committenza del settore sanitario per la programmazione della spesa. Anche tale CPV mostra un *trend* spiccatamente crescente nonostante la fine del periodo pandemico.

Le Regioni maggiormente coinvolte nella spesa per la fornitura di personale medico ed infermieristico, nel periodo 2019-2023, sono risultate essere la Lombardia, che, tuttavia, secondo recenti notizie di stampa, starebbe elaborando strategie alternative al ricorso alle cooperative, l'Abruzzo – dato piuttosto sorprendente, se si considerano le ridotte dimensioni demografiche della Regione – e il Piemonte. Anche assumendo come riferimento il codice CPV generico, questi ambiti regionali si confermano tra i più interessati dal fenomeno dell'acquisizione di personale sanitario esterno, sebbene emerga, al di sopra di tutti, la Toscana, con la somma non irrilevante di oltre 180 milioni di euro per contratti autonomi e adesioni a convenzioni o accordi quadro nel periodo 2019-2023.

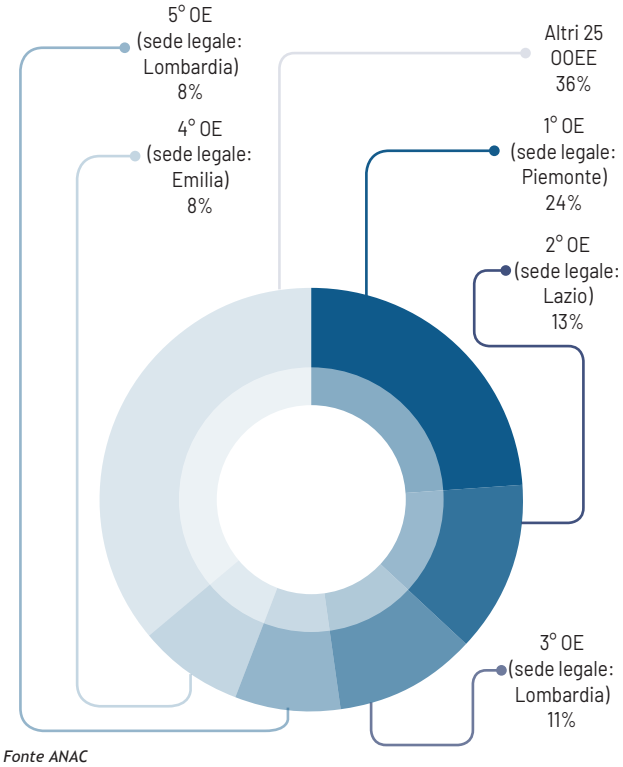
Grafico 7.15 | Importo dei contratti di fornitura di personale medico ed infermieristico nel periodo 2019-2023



Fonte ANAC

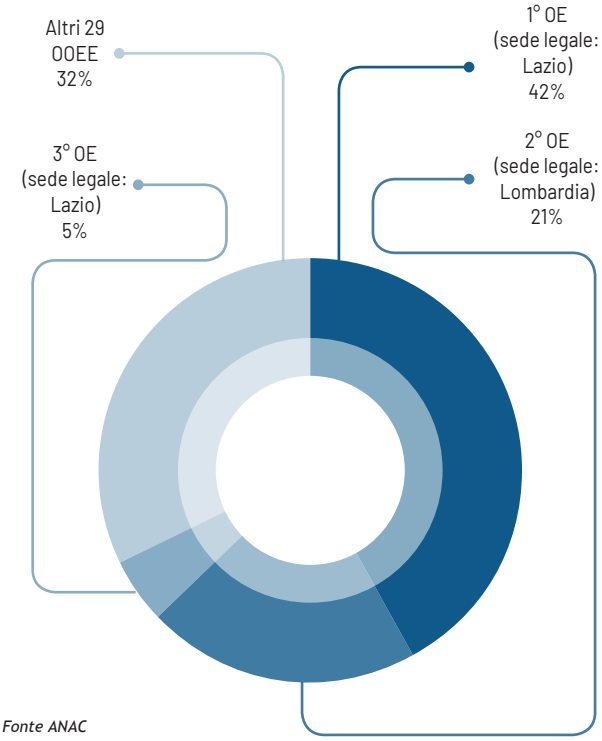
Dal lato dell'offerta, il mercato risulta piuttosto concentrato, con un numero ridotto di operatori economici che forniscono i servizi richiesti dalle stazioni appaltanti, per quanto riguarda sia l'ambito delle cooperative sia quello delle agenzie interinali.

Grafico 7.16 | Importo dei bandi aggiudicati per la fornitura di personale medico nel periodo 2019-2023



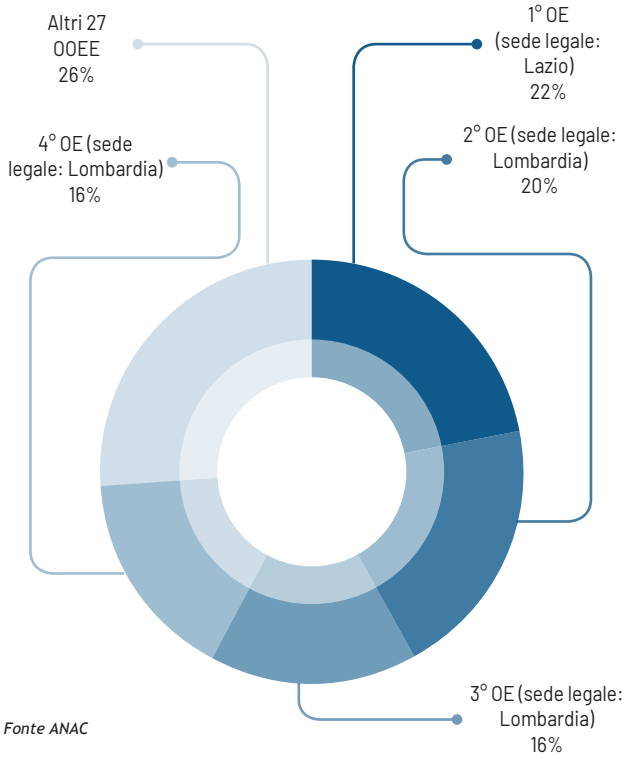
Fonte ANAC

Grafico 7.17 | Importo dei bandi aggiudicati per la fornitura di personale infermieristico nel periodo 2019-2023



Fonte ANAC

Grafico 7.18 | Importo dei bandi aggiudicati per la fornitura di personale nel periodo 2019-2023



Fonte ANAC

Si ritiene opportuno evidenziare che le risorse destinate al reperimento di personale esterno "temporaneo" implicano una simmetrica sottrazione all'attività di assunzione di personale da incardinare stabilmente all'interno delle strutture sanitarie.

Aspetto ancora più grave è quello del rilevante differenziale retributivo, che, oltre a comportare la violazione del principio di equità retributiva a parità di prestazioni (equità interna alla stazione appaltante), recentemente sancito anche dall'articolo 10, comma 3, del decreto-legge n. 34/2023[172] (e non soggetto alle limitazioni temporali previste al comma 5-*bis* dello stesso articolo 10), acuisce ulteriormente il fenomeno della fuga di personale stabile.

Inoltre – non ultimo elemento da considerare –, a fronte di un'esplosione della spesa, si riscontra una diminuzione qualitativa delle prestazioni, posto che, con le tipologie contrattuali in parola, l'onere della selezione del personale viene di fatto spostato dalla stazione appaltante al soggetto aggiudicatario, il quale, ovviamente, non è sottoposto agli stessi vincoli della stazione appaltante e non può, quindi, assicurare le medesime garanzie, essendo, per giunta, soggetto a minori responsabilità nell'ipotesi in cui fornisca professionalità non adeguate

172 Decreto-legge 30 marzo 2023, n. 34, "*Misure urgenti a sostegno delle famiglie e delle imprese per l'acquisto di energia elettrica e gas naturale, nonché in materia di salute e adempimenti fiscali*", convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2023, n. 56.

al profilo richiesto dall'amministrazione, in violazione anche di quanto previsto dai decreti ministeriali del Ministero della salute 30 e 31 gennaio 1998[173], che definiscono in maniera estremamente dettagliata e precisa le equipollenze nelle specializzazioni, alle quali le stazioni appaltanti, invece, sono tenute ad attenersi.

7.6. L'INDAGINE CONOSCITIVA SUI PREZZI DELLA RISTORAZIONE IN AMBITO SCOLASTICO

L'Autorità, nel corso dell'anno 2023, si è anche occupata di una complessa attività di ricerca e analisi documentale finalizzata all'elaborazione dei prezzi di riferimento della ristorazione in ambito scolastico, realizzando un questionario per la rilevazione dei fattori che incidono sui prezzi unitari di tale servizio, i cui fruitori, in base a quanto stabilito nel decreto *"Criteri ambientali minimi (CAM)"* del 10 marzo 2020 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, sono rappresentati da un ampio ventaglio di soggetti, quali mense dei nidi, sezioni ponte, scuole dell'infanzia, scuole primarie e scuole secondarie di primo grado.

In termini economici, secondo i dati estratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, nel 2022 il valore del settore ammontava a oltre 2 miliardi di euro, sostanzialmente in linea con gli importi dell'anno precedente.

Analizzando gli affidamenti in base alla modalità di realizzazione nel quadriennio 2019-2022, si osserva che, in termini di importo, la quota maggiore è rappresentata dai contratti di appalto (70,3%), mentre il peso degli accordi quadro appare piuttosto limitato (al di sotto del 20%).

Tabella 7.19 | Modalità di realizzazione degli affidamenti nel periodo 2019-2022

Modalità di realizzazione	2019		2020		2021		2022		Periodo 2019-2022	
	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %	Importo (mln €)	importo %
Accordo quadro/ convenzione	194	18,4%	55	9%	183	8,7%	578	28,9%	**1.010**	**17,5%**
Contratto d'appalto	693	65,9%	448	74,3%	1.676	79,8%	1.232	61,5%	**4.049**	**70,4%**
Contratto di concessione di servizi e/o forniture	126	12%	56	9,2%	113	5,4%	191	9,5%	**486**	**8,4%**
Finanza di progetto	38	3,6%	45	7,4%	126	6%	0	-	**209**	**3,6%**
Altro	1	0,1%	0,4	0,1%	1	0,1%	3	0,1%	**5,4**	**0,1%**
Totale	**1.052**	**100%**	**604,4**	**100%**	**2.099**	**100%**	**2.004**	**100%**	**5.759,4**	**100%**

Fonte ANAC

L'analisi delle tipologie di stazione appaltante interessate rispecchia la distinzione rilevata in merito alla modalità di realizzazione degli affidamenti, evidenziando che i Comuni tendenzialmente avviano contratti di appalto, mentre le centrali di committenza tendono a ricorrere ad accordi quadro e convenzioni. Quasi l'80% dei CIG perfezionati nel periodo 2019-2022 è riconducibile ai Comuni, mentre le centrali di committenza rappresentano solo il 13% del totale (circa un sesto dei Comuni), corrispondente al 20% in termini di importo.

173 Decreto ministeriale 30 gennaio 1998, *"Tabelle relative alle discipline equipollenti previste dalla normativa regolamentare per l'accesso al secondo livello dirigenziale per il personale del ruolo sanitario del Servizio Sanitario Nazionale"* e decreto ministeriale 31 gennaio 1998, *"Tabella relativa alle specializzazioni affini previste dalla disciplina concorsuale per il personale dirigenziale del Servizio Sanitario Nazionale"*.

Tabella 7.20 | Tipologia di stazione appaltante

Tipologia SA	N. CIG	CIG %	Importo (mln €)	Importo %
Comuni	3.973	79,5%	4.067	70,7%
Centrale Committenza	657	13,1%	1.154	20,1%
Province	161	3,2%	186	3,2%
Comunità montane	90	1,8%	117	2%
Altro	117	2,4%	233	4%
Totale	**4.998**	**100%**	**5.757**	**100%**

Fonte ANAC

Sarebbe, forse, lecito attendersi una differenziazione maggiore tra le due tipologie di stazioni appaltanti, ma in questo settore merceologico anche i Comuni gestiscono lotti piuttosto grandi, mentre le centrali di committenza raramente si identificano con i soggetti aggregatori (un esempio è offerto dalla gara di Intercent-ER da 300 milioni di euro nel 2022), coincidendo, invece, nella maggior parte dei casi, con enti territoriali (unioni di Comuni, centrali uniche di committenza, stazioni uniche appaltanti, comunità montane etc.).

Dall'analisi dei bandi, a fronte di menù diversificati, dettagliati e tarati a seconda del tipo di scuola e, all'interno di essa, della fascia di età, non sembrano emergere differenze sostanziali in termini di importo del singolo pasto tra i vari ambiti scolastici. Si rileva, in via generale, una notevole attenzione per gli ingredienti e per il tipo di preparazione, in conformità a quanto previsto dal citato decreto *"Criteri ambientali minimi (CAM)"*, ove vengono definite le percentuali di prodotti bio e fornite indicazioni, tra l'altro, per la riduzione degli sprechi alimentari e dei rifiuti plastici da smaltire, per il ricorso alla filiera corta e per l'efficientamento energetico. Si riscontra, altresì, che, oltre ai predetti aspetti, possono verosimilmente incidere sul prezzo il servizio di preparazione, l'allestimento/rigoverno/sanificazione e manutenzione dei locali adibiti alla preparazione e alla refezione, la localizzazione territoriale e la dimensione del contratto.

In genere, non si evincono dai documenti di gara le metodologie seguite dalle stazioni appaltanti per la determinazione dell'importo unitario. Neanche il richiamato decreto CAM (peraltro risalente ormai al 2020) indica alcun *range* di prezzo. L'unico riferimento si rinviene nelle sentenze del TAR Lombardia n. 403/2018 e del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2168/2017, che riportano, per l'anno 2017, un costo medio stimato di 4,60 euro (elevabile a 5,50 euro in caso di inserimento di derrate biologiche pari al 50%), la cui fonte è la "*Relazione Tecnica a sostegno di Angem Legacoop Produzione e Servizi Oricon per la revisione dei CAM per la Ristorazione Collettiva*" redatta dall'Università degli studi di Milano sulla base dei dati della stessa Oricon relativi al 2015.

7.7. L'ADEGUAMENTO DEI PREZZI DI RIFERIMENTO DELLA CARTA IN RISME

Nel corso del 2023, ANAC, in conformità a quanto previsto dall'articolo 9, comma 7, del decreto-legge n. 66/2014[174], ha provveduto all'adeguamento annuale dei prezzi di riferimento della carta in risme, innovando, al contempo, l'indice di aggiornamento della maschera di calcolo. Per effetto di tale innovazione, l'aggiornamento non è più effettuato sulla base di elaborazioni dei dati della Camera di Commercio di Milano-Lodi-Brianza, ma si fonda su un indice di fonte Istat – individuato, in particolare, nell'indice FOI senza tabacchi – in analogia ai sistemi di aggiornamento degli altri prezzi di riferimento pubblicati dall'Autorità.

Sono state fornite, inoltre, le indicazioni essenziali per la realizzazione, in prospettiva, di una modifica del sistema informatico di acquisizione dati dell'Autorità che renda possibile l'acquisizione diretta dei dati necessari per il ricalcolo periodico dei prezzi di riferimento in parola.

174 Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

7.8. I PARERI SULLA CONGRUITÀ DEI PREZZI DEI SERVIZI E DELLE FORNITURE AFFIDATI IN CIRCOSTANZE DI SOMMA URGENZA

Un'ulteriore attività svolta da ANAC nel corso del 2023, anch'essa riferita alla corretta quantificazione degli oneri delle prestazioni, riguarda i pareri di congruità previsti dall'articolo 163, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016[175].

Durante lo scorso anno, infatti, nonostante l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, all'Autorità sono comunque pervenute alcune richieste di parere in relazione ad affidamenti disposti in vigenza del d.lgs. n. 50/2016. ANAC ha fornito riscontro, in particolare, alle richieste di parere di congruità presentate dal Comune di Partanna riguardo l'affidamento di un intervento di somma urgenza per il ripristino funzionale dell'impianto comunale di depurazione, dal Comune di S. Angelo in relazione a servizi di somma urgenza per il ripristino e la messa in sicurezza e dal Comune di Forlì in ordine all'affidamento di servizi di rimozione detriti.

Proprio con riferimento agli affidamenti in regime di somma urgenza, nel gennaio 2023 l'Autorità ha valutato l'opportunità di introdurre una procedura semplificata volta a snellire gli oneri comunicativi previsti dal comma 10 dello stesso articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016 a carico delle stazioni appaltanti che si trovassero in una situazione emergenziale[176]. Tale esigenza è parsa particolarmente attuale, nel corso dell'anno passato, anche a causa dell'emergenza che ha colpito la Regione Emilia-Romagna, dalla quale sono infatti pervenute ben n. 207 note di comunicazione di affidamenti di lavori, servizi e forniture realizzati in somma urgenza, per un importo complessivo di 128.368.000 euro.

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici e delle conseguenti modifiche apportate al sistema informativo di rilascio dei CIG, in ossequio al già citato principio del *once only*, dal 1° gennaio 2024 – come chiarito da apposito Comunicato del Presidente di ANAC del 19 settembre 2023[177] – le stazioni appaltanti non hanno più l'onere di inviare all'Autorità i documenti relativi agli affidamenti eseguiti in somma urgenza, ma sono tenute unicamente ad indicare, in fase di acquisizione del CIG, a prescindere dal valore dell'affidamento, il *link* alla specifica pagina del proprio sito *web* istituzionale ove detti documenti sono pubblicati.

175 L'articolo 163, comma 9, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, così disponeva: "*Limitatamente agli appalti pubblici di forniture e servizi di cui al comma 6, di importo pari o superiore a 40.000 euro, per i quali non siano disponibili elenchi di prezzi definiti mediante l'utilizzo di prezzari ufficiali di riferimento, laddove i tempi resi necessari dalla circostanza di somma urgenza non consentano il ricorso alle procedure ordinarie, gli affidatari si impegnano a fornire i servizi e le forniture richiesti ad un prezzo provvisorio stabilito consensualmente tra le parti e ad accettare la determinazione definitiva del prezzo a seguito di apposita valutazione di congruità. A tal fine il responsabile del procedimento comunica il prezzo provvisorio, unitamente ai documenti esplicativi dell'affidamento, all'ANAC che, entro sessanta giorni, rende il proprio parere sulla congruità del prezzo. Avverso la decisione dell'ANAC sono esperibili i normali rimedi di legge mediante ricorso ai competenti organi di giustizia amministrativa. Nelle more dell'acquisizione del parere di congruità si procede al pagamento del 50% del prezzo provvisorio*".

176 "*Sul profilo del committente sono pubblicati gli atti relativi agli affidamenti di cui al presente articolo, con specifica dell'affidatario, delle modalità della scelta e delle motivazioni che non hanno consentito il ricorso alle procedure ordinarie. Contestualmente, e comunque in un termine congruo compatibile con la gestione della situazione di emergenza, vengono trasmessi all'ANAC per i controlli di competenza, fermi restando i controlli di legittimità sugli atti previsti dalle vigenti normative*".

177 Comunicato del Presidente del 19 settembre 2023, "*Assolvimento obblighi informativi degli affidamenti eseguiti tramite procedure di somma urgenza e protezione civile, ai sensi dell'articolo 140 del Codice (già articolo 163 del decreto legislativo n. 50/2016)*", https://www.anticorruzione.it/-/comunicato-del-presidente-del-19-settembre-2023-art.140.dlgs.36.2023 .

8 L'ATTIVITÀ DI INDIRIZZO SULLA NUOVA DISCIPLINA DEL CODICE DEI CONTRATTI

L'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023[178], recante il nuovo Codice dei contratti pubblici, e la conseguente modifica del contesto normativo di riferimento hanno avuto notevoli ripercussioni sull'attività di indirizzo dell'Autorità, la quale è stata chiamata, da un lato, a fornire indicazioni interpretative in merito alla nuova disciplina e, dall'altro, ad offrire specifici chiarimenti in relazione alla delicata fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema.

L'attività si è concretizzata nell'adozione di bandi-tipo e contratti-tipo, nelle forme previste dalla vigente normativa, nonché attraverso interventi puntuali resi nella forma di comunicati del Presidente o di delibere di indirizzo, volti a risolvere alcune problematiche specifiche che si sono via via presentate. Alcuni atti di interpretazione, in considerazione del peculiare settore di intervento, hanno altresì richiesto l'adozione congiunta con altri soggetti istituzionali competenti per materia.

In tale quadro normativo, una particolare attenzione è stata dedicata anche alle sotto-discipline derogatorie previste per gli affidamenti rientranti nel PNRR o ad esso correlati, in relazione alle quali è emersa l'esigenza di specifici chiarimenti interpretativi e di puntuali indicazioni applicative, come descritto nel paragrafo seguente.

8.1. LA DISCIPLINA APPLICABILE AGLI AFFIDAMENTI DEL PNRR DOPO L'ENTRATA IN VIGORE DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI

In seguito all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, è sorta la necessità di definire la disciplina applicabile ai contratti finanziati in tutto o in parte con le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) o del Piano Nazionale per gli Investimenti Complementari (PNC), anche in considerazione delle indicazioni fornite al riguardo dai competenti organi istituzionali.

L'articolo 225, comma 8, del nuovo Codice, in relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC, nonché dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, stabilisce che, anche dopo il 1° luglio 2023, continuano ad applicarsi le disposizioni del decreto-legge n. 77/2021[179], del decreto-legge n. 13/2023[180], nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC e dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al Regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018.

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con la Circolare del 12 luglio 2023, recante i chiarimenti interpretativi e le prime indicazioni applicative sul regime applicabile agli affidamenti in questione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, ha affermato la perdurante efficacia, anche successivamente al 1° luglio 2023, delle disposizioni speciali in materia di procedure ad evidenza pubblica già introdotte nell'ordinamento giuridico relativamente ad opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal

178 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*".

179 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.

180 Decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, "*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.

PNRR, dal PNC o dai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea. Detta "specialità" è imputata, come chiarito nella stessa circolare, da un lato, alle disposizioni derogatorie del decreto-legge n. 77/2021 rispetto al d.lgs. n. 50/2016[181] e, dall'altro, ai rinvii che lo stesso decreto-legge n. 77/2021 opera al medesimo d.lgs. n. 50/2016 e ai relativi atti attuativi, e trova motivazione, pertanto, in ragioni di certezza del diritto e di complessiva armonizzazione normativa.

Successivamente, l'articolo 48 del decreto-legge n. 77/2021 è stato modificato dall'articolo 24-*ter* del decreto-legge n. 69/2023[182], inserito dalla legge di conversione n. 103/2023. La norma, così come integrata al comma 3, dopo aver stabilito che, per la realizzazione degli investimenti di cui al PNRR e al PNC, le stazioni appaltanti possono ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara, operando due puntuali ed espressi rinvii al previgente Codice (articoli 63 e 125 del d.lgs. n. 50/2016), indica, immediatamente a seguire, quale criterio di carattere generale, la regola secondo cui: "*trova applicazione l'articolo 226, comma 5, del Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*".

Il citato articolo 226, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023, a propria volta, dispone che ogni richiamo in disposizioni legislative, regolamentari o amministrative vigenti al d.lgs. n. 50/2016, o al Codice dei contratti pubblici vigente alla data di entrata in vigore del nuovo Codice, deve intendersi riferito alle corrispondenti disposizioni del Codice o, in mancanza, ai principi desumibili dal Codice stesso.

Sulla base di quanto sopra, al fine di pervenire ad una interpretazione condivisa, l'Autorità ha ritenuto opportuno effettuare una segnalazione alla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del d.lgs. n. 36/2023, evidenziando, in particolare, come dal recente intervento normativo si deduca che, fatta salva la disciplina speciale di cui al decreto-legge n. 77/2021 e al decreto-legge n. 13/2023 e le sole disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 da questa espressamente richiamate, alle procedure relative all'affidamento di contratti finanziati con le risorse del PNRR e del PNC indette successivamente al 30 giugno 2023 si applichi il d.lgs. n. 36/2023.

Si è addivenuti a tale scelta in quanto questa è sembrata coerente con la *ratio legis*, orientata alla semplificazione delle procedure PNRR e PNC, dal momento che la nuova normativa appare complessivamente semplificatoria rispetto a quella previgente e finalizzata al risultato, alla fiducia ed alla massima tempestività, in linea con l'esigenza prioritaria di rispettare gli impegni assunti con il PNRR e le corrispondenti *Milestones*.

Tale lettura, inoltre, consente di applicare a dette procedure le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 in materia di digitalizzazione, fondamentali per garantire l'accelerazione dei procedimenti e il monitoraggio degli affidamenti, la nuova disciplina della pubblicità legale, la nuova tassonomia delle cause di esclusione pubblicata da AgID l'11 luglio 2023, il nuovo modello di Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), la nuova normativa sul lavoro, con particolare riferimento all'applicazione del CCNL sottoscritto dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e all'obbligo di indicazione separata dei costi della manodopera, nonché le nuove previsioni sul RUP e sull'attività di progettazione.

La scelta prospettata è stata adottata anche nel bando-tipo n. 1/2023 – di cui si dirà più diffusamente nel successivo paragrafo – nel quale sono state inserite specifiche clausole, da adottare in caso di affidamenti PNRR e PNC, coerenti con la disciplina dettata dal nuovo Codice.

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

182 Decreto-legge 13 giugno 2023, n. 69, *"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"*, convertito con modificazioni dalla legge 10 agosto 2023, n. 103.

8.2. LA FUNZIONE DI INDIRIZZO DI ANAC PER LA PROMOZIONE DELL'EFFICIENZA E DELLA QUALITÀ DELLE ATTIVITÀ DELLE STAZIONI APPALTANTI

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha confermato il ruolo centrale di ANAC nella promozione dell'efficienza e della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti e nello sviluppo e nella diffusione di buone pratiche. In particolare, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 222, comma 2, l'Autorità assolve a tale compito attraverso bandi-tipo, capitolati-tipo, contratti-tipo e altri atti amministrativi generali.

Tale funzione di indirizzo si è rivelata in tutta la sua importanza nell'anno appena trascorso, che ha visto l'Autorità fortemente impegnata, al fianco delle stazioni appaltanti, nella prima attuazione delle nuove disposizioni normative.

8.2.1. Il bando-tipo per i servizi e le forniture sopra-soglia (delibera n. 309/2023) e la domanda di partecipazione-tipo (delibera n. 43/2024)

Proprio al fine di agevolare l'ordinario svolgimento dei processi di acquisto e assicurare la corretta e uniforme applicazione delle previsioni del d.lgs. n. 36/2023, l'Autorità, con delibera n. 309 del 27 giugno 2023, ha adottato, in tempi rapidissimi, il primo bando-tipo attuativo del nuovo Codice, avente ad oggetto l'affidamento di servizi e forniture di importo superiore alla soglia di rilevanza europea, con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo (bando-tipo n. 1/2023).

Il tavolo di lavoro allargato

Dal momento che il documento ha rappresentato il primo atto di indirizzo interpretativo e attuativo del nuovo Codice, la sua rilevanza e l'impatto atteso sul mercato hanno richiesto l'adozione di forme di partecipazione rafforzate. L'atto è stato, infatti, il prodotto di un'attività complessa e articolata in più fasi, che ha visto il coinvolgimento, già per la stesura del documento di consultazione, di alcune stazioni appaltanti particolarmente qualificate e rappresentative, quali Consip S.p.A., Invitalia, i rappresentanti dei soggetti aggregatori, ITACA e la Fondazione IFEL.

Si è ritenuto, soprattutto, che l'attiva partecipazione di alcune delle principali stazioni appaltanti, già nella fase iniziale, avrebbe contribuito ad ampliare le prospettive di approccio ai problemi e, attraverso la condivisione di esperienze e pratiche applicative, avrebbe potuto rappresentare un utile terreno di confronto per la risoluzione delle criticità connesse alla prima applicazione delle nuove norme.

L'intuizione si è rivelata vincente, perché ha consentito di beneficiare della fruttuosa collaborazione di un tavolo di lavoro allargato particolarmente qualificato, che ha contribuito, fattivamente e in tempi molto rapidi, all'analisi delle diverse problematiche e alla ricerca di soluzioni applicative in linea con i principi espressi dal legislatore europeo e nazionale.

Il documento così costruito è stato sottoposto alla consultazione pubblica, che si è svolta dal 21 aprile al 22 maggio 2023, nell'ambito della quale gli *stakeholders* interessati hanno potuto far pervenire le proprie osservazioni mediante la compilazione di un apposito questionario *online*. Sono intervenuti alla consultazione complessivamente n. 47 soggetti, di cui 3 centrali di committenza, 6 stazioni appaltanti, 3 organizzazioni sindacali, 4 associazioni rappresentative delle stazioni appaltanti, 13 associazioni di categoria degli operatori economici, 1 associazione dei RUP, 5 dipendenti pubblici, 11 operatori economici/liberi professionisti e 1 associazione di promozione sociale.

Le indicazioni contenute nel bando-tipo, adottato con la citata delibera ANAC n. 309/2023, hanno rappresentato il primo punto di riferimento per l'applicazione di alcune delle disposizioni più innovative del nuovo Codice dei contratti pubblici, connotate da particolare complessità.

Al riguardo, si precisa anche che la tempestività con cui ANAC ha esercitato le proprie funzioni di indirizzo con l'adozione del bando-tipo e lo sfasamento tra l'entrata in vigore del Codice e la piena efficacia del sistema di digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, decorrente dal 1° gennaio 2024, hanno imposto all'Autorità medesima di prevedere, per alcuni istituti fortemente incisi dal processo di transizione digitale, oltre alla disciplina a regime dal 1° gennaio del corrente anno, anche le indicazioni transitorie necessarie ad evitare la paralisi degli affidamenti.

È il caso, ad esempio, delle comunicazioni tra stazioni appaltanti e operatori economici, per le quali è stato individuato un regime transitorio che lasciava alle stazioni appaltanti la facoltà di prevedere, alternativamente, che le comunicazioni e gli scambi di informazioni fossero eseguiti mediante l'utilizzo del domicilio digitale oppure mediante la piattaforma di approvvigionamento digitale.

È il caso, inoltre, dell'accertamento del possesso dei requisiti di partecipazione, per il quale, fino al 31

dicembre 2023, è stata confermata la perdurante applicabilità del provvedimento attuativo della disciplina delineata dal previgente Codice, con la conseguente esenzione dall'uso del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE) per le stazioni appaltanti che utilizzassero elenchi di operatori economici e con la necessità di utilizzo del PassOE[183] per procedere all'identificazione dei concorrenti e attivare il FVOE.

I principali profili trattati

Per quanto concerne i profili maggiormente connotati da carattere di novità, ANAC ha fornito utili elementi, in particolare, per favorire la corretta e uniforme applicazione della nuova normativa in materia di lavoro prevista dagli articoli 11 e 57 del d.lgs. n. 36/2023, con il fattivo contributo del Ministero del Lavoro, dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, del CNEL e delle parti sindacali.

In tale ottica, sono state rese indicazioni interpretative per perimetrare l'ambito oggettivo di applicazione delle disposizioni sopra richiamate. Inoltre, sono stati offerti suggerimenti utili per l'individuazione del contratto collettivo di riferimento da indicare nei bandi gara e per le valutazioni da effettuare nel caso in cui i concorrenti applichino un contratto collettivo diverso rispetto a quello indicato dalla stazione appaltante, che garantisca, tuttavia, le medesime tutele. A tale proposito, è stato precisato, in particolare, che la valutazione deve avere ad oggetto sia le tutele economiche sia quelle normative e sono stati individuati i parametri da assumere a riferimento, specificando che l'equivalenza sussiste in caso di scostamenti marginali in un numero limitato dei predetti parametri.

Indicazioni interpretative sono state fornite anche con riferimento alla disciplina sulle clausole sociali prevista all'articolo 57 del nuovo Codice, nel tentativo di superare alcuni problemi di coordinamento e di compatibilità tra le diverse disposizioni inserite nel Codice medesimo e la finalità di favorire le pari opportunità e l'inclusione lavorativa dei soggetti svantaggiati (articoli 57, 61 e 108, comma 7, d.lgs. n. 36/2023). Ritenendo che tali criticità possano pregiudicare la corretta e proficua applicazione delle norme, mettendo a rischio il raggiungimento degli obiettivi perseguiti dal legislatore, l'Autorità ha reputato opportuno segnalare la problematica alla Cabina di Regia, per addivenire ad un chiarimento condiviso.

Su tali tematiche il confronto con i soggetti istituzionali coinvolti è ancora aperto, con lo scopo di verificare l'impatto delle indicazioni fornite e di valutare la necessità di ulteriori interventi.

In relazione al subappalto, si è ritenuto opportuno inserire nel bando-tipo le clausole utili alle stazioni appaltanti per operare le scelte facoltative consentite dalla norma. In particolare, è stato precisato che non può essere affidata in subappalto l'integrale esecuzione del contratto ed è stato evidenziato l'obbligo di riservare all'affidatario la prevalente esecuzione del contratto nel caso di servizi ad alta intensità di manodopera. Inoltre, è stata specificata la possibilità di riservare, previa motivazione nella decisione di contrarre, una o più prestazioni all'affidatario in ragione delle caratteristiche delle attività oggetto dell'appalto, dell'esigenza di garantire una più intensa tutela delle condizioni di lavoro, con particolare riferimento ai profili di salute e sicurezza, ovvero di prevenire il rischio di infiltrazioni mafiose ed è stata evidenziata l'esigenza di indicare le prestazioni che devono essere eseguite direttamente dall'affidatario e gli obiettivi che si intende perseguire con tale scelta. È stata prevista, infine, la clausola facoltativa che consente il divieto di subappalto a cascata con riferimento a determinate prestazioni, indicando le specifiche ragioni, tra quelle contemplate dalla norma, che possono essere richiamate a tale riguardo nei bandi di gara.

Il bando-tipo tiene conto, altresì, delle novità intervenute in materia di requisiti speciali di partecipazione e, in particolare, della previsione contenuta nell'articolo 100, comma 12, del Codice, secondo cui le stazioni appaltanti richiedono esclusivamente i requisiti di partecipazione previsti nel medesimo articolo 100 e, nello specifico, fatturato globale e servizi analoghi riferiti all'ultimo triennio.

Infine, si è tenuto conto della nuova disciplina sulla partecipazione dei raggruppamenti temporanei di concorrenti e sono state formulate le opportune clausole volte a specificare le modalità di dimostrazione dei requisiti generali e speciali ad opera dei raggruppamenti temporanei e dei consorzi. In particolare, è stata inserita la clausola che consente alle stazioni appaltanti di richiedere ai raggruppamenti condizioni per l'esecuzione diverse da quelle imposte ai singoli partecipanti, purché proporzionate e giustificate da ragioni oggettive. Inoltre, sono stati risolti alcuni dubbi interpretativi sulla partecipazione e sulla dimostrazione dei requisiti da parte dei consorzi (articoli 97, comma 3 e 67, comma 5, d.lgs. n. 36/2023), in linea con le indicazioni fornite

183 Nell'ambito della precedente versione del FVOE, il PassOE rappresentava un codice che consentiva di identificare gli operatori economici concorrenti ad una procedura e di collegarli al relativo CIG, permettendo altresì di mettere in relazione tra loro gli operatori economici (OE) partecipanti a raggruppamenti.

nella Relazione illustrativa al Codice, confermando gli indirizzi della giurisprudenza in materia volti a semplificare le indicazioni normative ed eliminando le previsioni che possono considerarsi sottintese in quanto ricavabili dalla disciplina specifica di tali organismi.

Sulla materia disciplinata dal bando-tipo l'Autorità è intervenuta anche con specifiche FAQ, finalizzate a fornire chiarimenti su questioni particolari, sempre nell'ottica di agevolare le stazioni appaltanti nello svolgimento delle attività di competenza, favorendo la corretta applicazione delle disposizioni di settore.

A valle dell'adozione del bando-tipo, ANAC ha collaborato con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e con AgID all'aggiornamento della tassonomia allegata alle specifiche tecniche per la definizione del DGUE italiano e alla predisposizione del *fac-simile* del nuovo formulario e del Comunicato relativo alle Linee Guida per la compilazione del modello di formulario di DGUE approvato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2016/7 della Commissione del 5 gennaio 2016, adottato dal suddetto Dicastero il 30 giugno 2023.

La domanda di partecipazione-tipo

Sulla base di tali aggiornamenti, l'Autorità ha predisposto anche la domanda di partecipazione-tipo correlata al bando-tipo n. 1/2023.

La domanda-tipo è stata redatta nell'ambito del medesimo tavolo tecnico già costituito per la predisposizione del bando-tipo ed è stata anch'essa sottoposta a consultazione pubblica, sebbene per un periodo lievemente più breve (dal 23 ottobre al 13 novembre 2023), in considerazione della stretta connessione con il bando-tipo e dell'assenza di novità significative rispetto alle scelte interpretative già vagliate in sede di adozione dello stesso. In questo caso sono intervenuti alla consultazione complessivamente n. 25 soggetti, di cui 6 stazioni appaltanti, 3 centrali di committenza, 2 dipendenti pubblici, 5 associazioni di categoria degli operatori economici, 7 operatori economici/liberi professionisti, 1 associazione di promozione sociale e 1 ente di ricerca degli enti locali.

All'esito della valutazione dei contributi pervenuti svolta in sede di tavolo tecnico, il documento finale è stato approvato con delibera ANAC n. 43 del 24 gennaio 2024.

La domanda-tipo si prefigge di garantire la massima partecipazione e di evitare disparità di trattamento, attraverso la standardizzazione dei documenti di gara con l'utilizzo di formulazioni chiare e univoche, la riduzione degli oneri di partecipazione a carico degli operatori economici e l'eliminazione di errori e omissioni. Con l'adozione di tale documento, infatti, l'Autorità ha inteso minimizzare gli oneri dichiarativi a carico dei concorrenti, eliminando dalla domanda di partecipazione le dichiarazioni già previste nel DGUE, con la finalità di semplificare e di evitare la duplicazione di informazioni, con i connessi rischi di errori e contraddizioni.

8.2.2. Il documento di consultazione propedeutico al bando-tipo per l'affidamento dei servizi di ingegneria e architettura

Per la predisposizione del bando-tipo relativo ai servizi di ingegneria e architettura, sono state adottate le stesse modalità operative utilizzate per l'elaborazione del bando-tipo n. 1/2023, illustrate nel paragrafo precedente.

Il documento è stato posto in consultazione in data 22 gennaio 2024, con fissazione al 1° marzo 2024 del termine per l'invio dei contributi. Come per il bando-tipo n. 1/2023, anche in questo caso i lavori di redazione del documento si sono svolti nell'ambito di un tavolo tecnico che ha visto il coinvolgimento di stazioni appaltanti particolarmente qualificate, quali Consip S.p.A., ITACA, i rappresentanti dei soggetti aggregatori, Invitalia e la fondazione IFEL, con la partecipazione anche di associazioni di operatori del settore (OICE e ANCE).

Nel corso dei lavori, sono emerse numerose questioni problematiche, connesse all'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici e imputabili a vuoti normativi, all'assenza di coordinamento tra disposizioni contenute in diversi atti normativi o a difficoltà interpretative.

In relazione ai profili più significativi e impattanti o per i quali, all'esito del confronto svolto nell'ambito del tavolo tecnico, residuassero 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, in particolare, con riferimento all'applicazione alle procedure di gara della normativa sull'equo compenso, rispetto alla quale è emersa una difficoltà di coordinamento tra l'articolo 41, comma 15, del Codice, che dispone che i corrispettivi calcolati secondo i criteri indicati nell'Allegato I.13 sono utilizzati ai fini dell'individuazione della base d'asta, e la legge n.

49/2023[184], che ha introdotto, tra l'altro, uno speciale regime di nullità delle clausole che non prevedono un compenso equo e proporzionato all'opera prestata, ovvero inferiore agli importi stabiliti dai parametri fissati con apposito decreto ministeriale, con conseguente incertezza circa l'impatto delle nuove disposizioni sui criteri di valutazione delle offerte.

In relazione a tale complesso profilo, al fine di stimolare contributi utili a sciogliere i dubbi interpretativi, nel documento di consultazione sono state individuate le seguenti tre ipotesi regolatorie astrattamente percorribili: *i*) l'indizione di gare a prezzo fisso, interpretando come inderogabile il compenso professionale individuato sulla base delle tabelle ministeriali da porre a base di gara; *ii*) la limitazione del ribasso alle spese generali, con divieto di ribasso del solo compenso professionale; *iii*) la non applicabilità della disciplina dell'equo compenso alle procedure ad evidenza pubblica, per sostanziale contrasto con il principio di concorrenzialità e per i conseguenti dubbi di compatibilità con la normativa eurounitaria. Nelle more della definizione della questione, si è impostato il documento accedendo provvisoriamente alla soluzione interpretativa di segno intermedio.

La medesima impostazione è stata seguita anche con riferimento ad un aspetto della disciplina dell'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria caratterizzato da un sostanziale vuoto normativo e fortemente impattante sul numero dei potenziali concorrenti alle procedure, ovvero l'individuazione dei requisiti finanziari e tecnici per la partecipazione alle gare. In questo caso, l'assenza di una disciplina specifica dei requisiti minimi finanziari e tecnici per la partecipazione degli esecutori dei servizi di architettura e ingegneria, dovuta alla mancanza di disposizioni in merito all'interno dell'Allegato II.12, determina una situazione di incertezza riguardo la normativa applicabile, rendendo astrattamente possibili le seguenti tre opzioni interpretative: *i*) la conferma del regime delineato dalle Linee Guida n. 1[185] adottate dall'Autorità sotto la vigenza del precedente Codice; *ii*) il rinvio dell'individuazione dei requisiti alla discrezionalità della stazione appaltante; *iii*) l'applicazione della disciplina generale prevista per gli esecutori di servizi e forniture dall'articolo 100, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023. In attesa degli esiti della consultazione pubblica, il documento è stato predisposto aderendo alla prima opzione.

Altrettanto problematiche si sono rivelate le questioni interpretative emerse in relazione all'applicazione della disciplina sull'utilizzo di metodi e strumenti di gestione informativa digitale delle costruzioni (metodologia BIM), alla revisione dei prezzi, alla parità di genere e generazionale e all'affidamento all'aggiudicatario dei servizi connessi alla progettazione.

Posto che da riscontri acquisiti dall'Autorità nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali è emerso che l'incertezza normativa sta determinando l'adozione di comportamenti disomogenei da parte delle stazioni appaltanti, forieri di contenzioso, nonché rallentamenti nell'indizione delle procedure di gara, si è ritenuto opportuno inviare il documento di consultazione alla Cabina di regia di cui all'articolo 221 del d.lgs. n. 36/2023, allo scopo di sollecitare un intervento interpretativo o normativo per la risoluzione delle questioni critiche sopra richiamate.

8.2.3. Il documento di consultazione propedeutico ad un contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica per gli edifici pubblici

Anche per la predisposizione del contratto-tipo di rendimento energetico o di prestazione energetica (*Energy Performance Contract* - EPC) per gli edifici pubblici, sono state adottate modalità operative analoghe a quelle utilizzate per l'elaborazione del bando-tipo n. 1/2023, descritte nel paragrafo 8.2.1 del presente capitolo.

Il d.lgs. n. 36/2023 dedica una disposizione specifica, l'articolo 200, ai contratti di rendimento energetico o di prestazione energetica, prevedendo che, in essi, i ricavi di gestione dell'operatore economico siano determinati e pagati in funzione del livello di miglioramento dell'efficienza energetica o di altri criteri di prestazione energetica stabiliti contrattualmente, purché quantificabili in relazione ai consumi.

Alla luce di tale previsione normativa, la decisione di predisporre un contratto-tipo di rendimento energetico è stata dettata dall'intenzione di intervenire in un settore strategico quale quello dell'efficienza energetica, il cui miglioramento costituisce uno degli obiettivi dell'Unione europea negli anni a venire, allo scopo di fornire alle amministrazioni pubbliche un supporto operativo che le agevoli nello svolgimento dell'attività di ristrutturazione del parco immobiliare pubblico.

Stante la complessità della materia, la predisposizione

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

185 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. 56/2017 con delibera ANAC n. 138 del 21 febbraio 2018 e ulteriormente aggiornate con delibera ANAC n. 417 del 15 maggio 2019.

del documento di consultazione ha visto coinvolti diversi soggetti. Vi hanno preso parte, infatti, oltre ad ANAC, i firmatari dell'Accordo quadro del 26 settembre 2022, ovvero il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) e l'Agenzia Nazionale per le Nuove Tecnologie, l'Energia e lo Sviluppo Economico Sostenibile (ENEA). Il documento è stato condiviso, altresì, con gli altri partecipanti al tavolo interistituzionale per il Partenariato Pubblico-Privato, al quale prendono parte anche l'Agenzia per la coesione territoriale, il DIPE, l'Istat, la Corte dei conti, la Fondazione IFEL e l'Università Bocconi.

La consultazione pubblica sul documento si è svolta dal 30 giugno al 30 settembre 2023. A causa del carattere estremamente tecnico e specialistico del settore interessato, i contributi e le osservazioni sono pervenuti da un numero relativamente esiguo di soggetti, complessivamente n. 9, di cui 1 centrale di committenza, 2 operatori economici, 3 società di servizi energetici, 1 associazione di categoria, 1 associazione tecnico-scientifica e 1 libero professionista.

Tenuto conto che il contratto EPC è un contratto atipico e rappresenta un modello autonomo, contraddistinto da un insieme di attività (lavori, servizi ed eventuale fornitura di vettori energetici) non separabili, in quanto tutte strumentali al raggiungimento dell'efficienza energetica di un dato sistema, la predisposizione di un contratto-tipo ha lo scopo di mettere a disposizione delle amministrazioni pubbliche un quadro regolamentare coerente e, al contempo, flessibile, in cui vengano individuati con chiarezza i reciproci diritti e obblighi delle parti contraenti e le rispettive responsabilità. In particolare, trattandosi di una tipologia contrattuale sussumibile tra i contratti di partenariato pubblico-privato, assume particolare rilevanza fornire alla parte pubblica indicazioni riguardanti i criteri per l'allocazione dei rischi tra le parti, al fine del mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario.

I contributi pervenuti sono stati sottoposti alla valutazione dei soggetti partecipanti al tavolo tecnico ed è attualmente in corso la predisposizione del documento definitivo.

8.3. LA DISCIPLINA DELLE CONCESSIONI DI LAVORI E SERVIZI DI IMPORTO PARI O SUPERIORE ALLE SOGLIE EUROPEE: IL CALCOLO DELLE QUOTE DI ESTERNALIZZAZIONE - DELIBERA N. 265/2023

Come è noto, con le Linee Guida n. 11[186], ANAC aveva dato attuazione all'articolo 177 del d.lgs. n. 50/2016, che demandava alla stessa l'individuazione delle modalità per la verifica del rispetto delle quote di esternalizzazione dei contratti da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del decreto medesimo non affidate con gara. In conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale dell'articolo 177 del d.lgs. n. 50/2016, ad opera della sentenza della Corte costituzionale n. 218 del 23 novembre 2021, le predette Linee Guida sono state annullate.

L'articolo 186 del d.lgs. n. 36/2023 ha riproposto la disciplina degli affidamenti dei concessionari individuati senza gara, adeguandola alle indicazioni fornite dalla Corte costituzionale nella sentenza richiamata.

La norma prevede che i titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici nei settori ordinari, già in essere alla data di entrata in vigore del Codice, di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza europea, che non siano state affidate conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga, sono tenuti ad affidare a terzi, mediante procedura ad evidenza pubblica, una quota tra il 50% e il 60% dei contratti di lavori, servizi e forniture.

La norma prevede, altresì, che tale quota sia stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario, tenendo conto delle dimensioni economiche e dei caratteri dell'impresa, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata residua, del suo oggetto, del suo valore economico e dell'entità degli investimenti effettuati.

Il comma 5 dell'articolo in esame ha nuovamente demandato ad ANAC la definizione delle modalità di calcolo delle quote di esternalizzazione, assegnando, a tal fine, il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del Codice.

186 Linee Guida n. 11, recanti "*Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'articolo 177, comma 1, del codice, da parte dei soggetti pubblici o privati titolari di concessioni di lavori, servizi pubblici o forniture già in essere alla data di entrata in vigore del codice non affidate con la formula della finanza di progetto ovvero con procedure di gara ad evidenza pubblica secondo il diritto dell'Unione europea*", approvate con delibera ANAC n. 614 del 4 luglio 2018 e aggiornate al decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 55, con delibera ANAC n. 570 del 26 giugno 2019.

L'obiettivo dell'Autorità è stato, dunque, quello di fornire, nel brevissimo termine previsto dal legislatore, le necessarie indicazioni agli enti concedenti chiamati sia a definire, in collaborazione con i concessionari, le predette quote di esternalizzazione, sia a verificarne il raggiungimento, nel rispetto delle tempistiche indicate dalle norme.

Il provvedimento con cui si è assicurata attuazione alla richiamata previsione normativa è stato adottato con la delibera ANAC n. 265 del 20 giugno 2023, a seguito di una prima consultazione sullo schema di articolato, riservata alle istituzioni, autorità e amministrazioni interessate già coinvolte nella redazione delle Linee Guida n. 11, e di una successiva consultazione pubblica, svolta in modalità aperta sul testo della delibera.

Il provvedimento adottato dall'Autorità ha fornito indicazioni in merito all'ambito di applicazione oggettivo e soggettivo della disciplina, all'individuazione della base di calcolo delle quote di esternalizzazione e alla fissazione dei criteri per il calcolo medesimo. Con riferimento a tale ultimo punto, sono state elaborate indicazioni molto elastiche, al fine di consentire alle parti di individuare la percentuale di esternalizzazione tenendo conto degli elementi caratterizzanti la specifica concessione (dimensioni economiche e caratteri dell'impresa, epoca di assegnazione della concessione, durata residua, oggetto, valore economico, entità degli investimenti effettuati).

Sono state fornite, altresì, anche attraverso esemplificazioni e suggerimenti operativi, utili indicazioni sulle modalità di riequilibrio delle quote di esternalizzazione, prevedendo che le parti definiscano, mediante un accordo aggiuntivo, da un lato, le tempistiche per la verifica da parte del concedente dell'avvenuta esternalizzazione della quota fissata e, dall'altro, le modalità di riequilibrio, ove si verifichi il mancato conseguimento di detta quota. Infine, sono state fornite indicazioni al fine di assicurare il corretto assolvimento, da parte degli enti concedenti, degli obblighi in materia di pubblicità e trasparenza.

La delibera ANAC n. 265/2023 è stata sottoposta all'esame del Consiglio di Stato, il quale, con provvedimento n. 225/2024 del 26 aprile 2024, ha rilasciato parere positivo, condividendo tutte le scelte regolatorie compiute dall'Autorità.

8.4. GLI ALTRI ATTI DI INDIRIZZO

Parallelamente all'intensa attività finalizzata all'attuazione della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti pubblici, nel corso del 2023 l'Autorità ha anche adottato numerosi altri atti di indirizzo, volti a garantire la corretta e uniforme applicazione della normativa vigente e a favorire lo sviluppo di buone prassi.

Di seguito sono individuati gli atti più rilevanti, che consistono in Comunicati del Presidente, atti di interpretazione e delibere di regolazione. I Comunicati e le delibere, in particolare, costituiscono strumenti idonei a fornire indirizzi interpretativi uniformi e ad orientare il mercato in modo tempestivo, assicurando la corretta e omogenea attuazione delle disposizioni normative.

8.4.1. I Comunicati con funzioni di indirizzo

8.4.1.1. Le richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi a corredo dei CEL privati

Il Comunicato del Presidente del 28 marzo 2023 reca indicazioni in ordine alle richieste di verifica della veridicità e sostanza dei titoli autorizzativi (permesso a costruire, dichiarazione di inizio attività, comunicazione di inizio lavori, etc.) presentati dagli operatori economici a corredo dei certificati di esecuzione di lavori privati, ai fini del conseguimento dell'attestazione di qualificazione, nonché in ordine alle richieste di emissione dei certificati di esecuzione lavori (CEL). L'Autorità, infatti, nell'esercizio delle attività istituzionali di competenza, ha ritenuto opportuno fornire indicazioni in materia, avendo rilevato l'adozione di comportamenti difformi da parte delle amministrazioni riguardo alla qualificazione delle richieste e, di conseguenza, all'individuazione della normativa applicabile.

Per evitare tali difformità, è stato chiarito che il fondamento normativo della richiesta delle Società Organismo di Attestazione (SOA) relativa alla verifica di veridicità della documentazione a corredo dei CEL detenuta dagli uffici comunali va individuato nelle norme del Codice dei contratti pubblici e nelle disposizioni del d.P.R. n. 207/2010[187], vigenti in via transitoria. In particolare,

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

è fatto riferimento all'articolo 84 del d.lgs. n. 50/2016, agli articoli 79, comma 6, e 86, comma 5, del d.P.R. n. 207/2010, nonché al precedente articolo 70, comma 1, lettera f), secondo cui le SOA, nello svolgimento della propria attività, devono verificare la veridicità e sostanza delle dichiarazioni, delle certificazioni e delle documentazioni, di cui agli articoli 78 e 79 del d.P.R. medesimo, presentate dai soggetti cui rilasciare l'attestato, nonché il permanere del possesso dei requisiti di cui all'articolo 78 stesso. È stato, altresì, evidenziato che la lettera g) della medesima disposizione impone alle SOA di rilasciare l'attestazione di qualificazione conformemente alla documentazione prodotta dall'impresa e verificata ai sensi della lettera f). Inoltre, le amministrazioni destinatarie delle richieste formulate dagli Organismi di attestazione sono state invitate a fornire riscontro senza richiedere alcuna compartecipazione del privato, salvo i casi in cui sia richiesta un'attività di ricerca documentale più gravosa rispetto a quella ordinaria, come accade con riferimento a verifiche riguardanti interventi molto risalenti nel tempo non interessati dal processo di digitalizzazione.

Lo stesso Comunicato ha anche fornito chiarimenti in merito alla possibilità di subordinare l'emissione dei CEL e l'inserimento degli stessi nel Casellario informatico al pagamento di diritti di segreteria, specificando che detta attività è demandata al RUP nell'ambito del procedimento di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici e che i relativi costi sono computati nell'importo posto a base di gara e imputati ad un apposito Fondo risorse finanziarie con le modalità e nella misura stabilite dall'articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016, che prevede l'attribuzione di un incentivo per lo svolgimento delle funzioni tecniche. A tale proposito, occorre anche considerare che, secondo quanto sancito dal Consiglio di Stato (Sez. I, parere del 15 maggio 1987, n. 892), *"è ammessa la legittimità di forme compartecipative soltanto quando esse trovino giustificazione in particolari mansioni del dipendente eccedenti l'ambito delle attribuzioni di lavoro normalmente riconducibili al pubblico impiego*". Si evidenzia, altresì, che la disposizione di cui alla legge n. 604/1962[188], ove si prevede espressamente che *"Nessun diritto è dovuto* [...] *per gli atti richiesti d'ufficio nell'interesse dello Stato e dei servizi pubblici*", può ritenersi applicabile al caso concreto, in considerazione della natura pubblicistica dell'attività svolta dalle SOA e delle finalità di interesse pubblico della stessa, volta a garantire la corretta esecuzione di lavori pubblici in attuazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

8.4.1.2. Indicazioni sulle corrette modalità di individuazione dei codici CPV

Con il Comunicato del Presidente del 9 maggio 2023, invece, ANAC ha inteso richiamare l'attenzione delle amministrazioni procedenti sull'importanza dell'indicazione, negli atti di gara, di codici del vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) coerenti con l'oggetto del contratto, fornendo alcuni utili suggerimenti per l'individuazione del codice CPV il più possibile appropriato all'acquisto da effettuare. A tale riguardo, nel Comunicato si rammenta che il *Common Procurement Vocabulary* è un sistema unico europeo di classificazione delle attività, che viene utilizzato per descrivere l'oggetto dei contratti a fini statistici e di raccolta dati, ma la cui funzione primaria è quella di uniformare e standardizzare la descrizione dell'oggetto della gara, fornendo un riferimento comune in tutte le lingue dell'Unione europea.

Ciò premesso, l'Autorità ha, in primo luogo, ammonito sulle conseguenze derivanti dall'indicazione di codici CPV incongrui. Impedendo di inquadrare correttamente l'affidamento, infatti, l'erronea indicazione del codice CPV ostacola la valutazione della legittimità dell'operato delle stazioni appaltanti e viola la *par condicio* tra gli operatori economici, nella misura in cui non consente a tutte le imprese potenzialmente interessate di conoscere le opportunità effettivamente esistenti, con conseguente violazione delle regole della concorrenza e, in ultima istanza, del principio di buona amministrazione.

Nel citato Comunicato, l'Autorità ha quindi illustrato, in modo analitico, la struttura gerarchicamente ordinata del CPV, con la sua suddivisione in livelli di classificazione (divisione, gruppo, classe, categoria, sottocategoria), che individuano le prestazioni con un crescente grado di dettaglio, e ha suggerito alle stazioni appaltanti di non affidarsi esclusivamente, nell'individuazione del codice CPV da inserire nel bando di gara, alla ricerca tramite parola chiave. Tale metodo, infatti, se non seguito da una attenta verifica mirata ad accertare che i vari livelli di classificazione che il codice identifica siano corretti e coerenti con l'oggetto della procedura, può condurre ad estrapolare anche voci afferenti a classificazioni diverse da quelle a cui è riconducibile l'oggetto del contratto (per esempio, "fornitura" invece di "servizi") e a tralasciare, invece, voci affini che, pur non contenendo la parola chiave, potrebbero essere più confacenti.

188 Legge 8 giugno 1962, n. 604, "*Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali*".

8.4.1.3. La selezione del fornitore delle piattaforme e del *software* in uso alle farmacie

Alla complessa materia della digitalizzazione attiene, indirettamente, il Comunicato del Presidente del 13 giugno 2023, con il quale ANAC ha inteso fornire indicazioni per l'individuazione dello strumento più idoneo attraverso cui procedere alla scelta del fornitore delle piattaforme informatiche e del *software* che le farmacie, pubbliche e private, utilizzano per controllare e gestire le fasi di distribuzione di alcune categorie di farmaci (medicinali del prontuario PH-T per conto del Sistema sanitario regionale - SSR) o dei prodotti di assistenza integrativa, così da scongiurare l'interruzione della relativa erogazione.

In sede di esercizio delle funzioni di vigilanza da parte dell'Autorità, era emerso che le organizzazioni sindacali delle farmacie, nell'ambito degli accordi collettivi stipulati per consentire agli assistiti di rifornirsi delle categorie di medicinali che richiedono un controllo ricorrente del paziente anche presso le farmacie predette (articolo 8, comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 347/2001[189]), avevano assunto l'impegno di fornire le piattaforme informatiche, a proprie spese o in comodato gratuito, alle farmacie aderenti. Si era rilevato, inoltre, che alcune Regioni avevano optato per l'utilizzo di procedure ad evidenza pubblica o erano ricorse ad affidamenti *in house*, con la conseguenza che era venuta a determinarsi una situazione disomogenea e differenziata, che rischiava di discriminare le farmacie non aderenti alle organizzazioni sindacali, con possibili ripercussioni negative anche sulla continuità dei servizi a favore degli assisiti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

L'Autorità ha ritenuto, quindi, di dover intervenire sulla complessa materia, ribadendo l'opportunità del ricorso alla procedura ad evidenza pubblica per la scelta dei fornitori di piattaforme informatiche, in quanto modalità più trasparente e idonea a garantire l'accesso a tutti gli operatori che agiscono all'interno del sistema e ad ingenerare un virtuoso confronto competitivo tra le imprese del settore. In alternativa, in assenza di un obbligo in tal senso, l'Autorità ha sostenuto la necessità che negli accordi stipulati con le organizzazioni sindacali siano inserite clausole di salvaguardia a tutela delle farmacie non aderenti, che consentano loro di avvalersi di opzioni diverse e che siano, a loro volta, presidiate da sistemi che ne garantiscano l'effettività, sulla base di criteri trasparenti, equi e predeterminati.

8.4.1.4. L'acquisizione dei dispositivi di chirurgia robotica

All'ampio settore dell'erogazione dei servizi sanitari si riferisce anche il Comunicato del Presidente del 13 settembre 2023, che fornisce indicazioni alle amministrazioni, alle aziende e agli enti del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) per la corretta impostazione delle procedure finalizzate all'acquisizione di dispositivi di chirurgia robotica. In sede di esercizio della funzione precontenziosa da parte di ANAC, era emerso, infatti, che l'apertura del mercato italiano della chirurgia robotica – a lungo caratterizzato dalla presenza di un unico sistema, al quale si sono affiancati, in tempi molto recenti, altri due dispositivi – era stata resa difficoltosa, in taluni casi, dal *modus operandi* seguito dalle amministrazioni nella verifica dell'infungibilità del sistema originario.

L'Autorità, oltre a richiamare gli atti, sia di carattere generale, sia emanati per casi specifici, nei quali erano già state rese indicazioni circa la verifica dell'infungibilità di un prodotto, ha ribadito che l'amministrazione che intenda procedere ad un acquisto deve inizialmente individuare i fabbisogni e le esigenze funzionali da soddisfare, conducendo un'analisi che prescinda dalle caratteristiche tecnologiche e prestazionali di un prodotto eventualmente già noto e utilizzato. Ha quindi evidenziato che, una volta delineato il quadro esigenziale, è necessario che la stazione appaltante, prima di deliberare in ordine all'acquisto, acquisisca tutte le informazioni disponibili per verificare la presenza sul mercato di prodotti idonei a soddisfare detti fabbisogni.

A tale riguardo, il Comunicato, nel rammentare che lo strumento approntato dal Codice dei contratti pubblici per consentire all'amministrazione, specialmente in caso di appalti che presentino carattere di novità, di superare asimmetrie informative, è rappresentato dalle consultazioni preliminari di mercato (articoli 77 e 78, d.lgs. n. 36/2023), ha tuttavia puntualizzato che l'efficacia dello strumento è subordinata all'ampiezza del raggio della consultazione e, dunque, all'assenza di vincoli iniziali, da parte dell'amministrazione, circa caratteristiche e requisiti tecnici che delimitino aprioristicamente il campo di indagine.

8.4.1.5. La compilazione dei CEL a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti

Il Comunicato del 3 ottobre 2023 riguarda, invece, la

189 Decreto-legge 18 settembre 2001, n. 347, "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*", convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2001, n. 405.

compilazione dei certificati di esecuzione lavori (CEL) a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023. Con l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici, infatti, è sorta la necessità, nelle more del completo aggiornamento dei sistemi informatici in uso presso l'Autorità, di chiarire le modalità di emissione dei CEL, nonché del loro utilizzo, ai fini della qualificazione e della dimostrazione dei requisiti di capacità tecnica professionale di cui all'articolo 100, comma 1, lettera a).

A tal fine, è stato preventivamente chiarito che, nelle more dell'aggiornamento dei sistemi informativi dell'Autorità, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti utilizzano i modelli già disponibili (Allegati B e B1) e provvedono alla relativa trasmissione mediante il *Servizio per il rilascio alle imprese dei certificati per i lavori eseguiti a cura delle Stazioni Appaltanti*, accessibile attraverso il sito *web* istituzionale di ANAC. Sono state ribadite, inoltre, le modalità di emissione del CEL in caso di ricorso al subappalto e di affidamento al contraente generale, chiarendo che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono emettere un unico certificato con indicazione separata delle lavorazioni eseguite dall'impresa affidataria e di quelle eseguite dall'impresa o dalle imprese subappaltatrici, al fine di garantire la ricostruzione della filiera dell'esecuzione e, di conseguenza, la tracciatura digitale dell'intero ciclo di vita del contratto, oltre che per finalità di monitoraggio e controllo degli affidamenti e per esigenze di trasparenza.

Con il medesimo Comunicato, infine, sono state fornite specifiche indicazioni in merito all'emissione dei CEL nella categoria OG 11 (impianti tecnologici) e all'utilizzo dell'Allegato B.1, chiarendo che l'uso di tale modello è limitato ai casi in cui siano previste lavorazioni ascrivibili alle c.d. "categorie variate", ossia a quelle categorie di lavorazioni previste nel previgente d.P.R. n. 34/2000[190] e oggetto di modifica ad opera della normativa sopravvenuta.

8.4.1.6. Le variazioni contrattuali in corso di esecuzione e il rispetto del principio di rotazione

Diversamente, il Comunicato del Presidente dell'8 novembre 2023 verte sul tema delle variazioni contrattuali in corso di esecuzione, fornendo indicazioni alle stazioni appaltanti in merito alle ipotesi di modifiche soggettive del contratto durante la sua esecuzione e in relazione all'applicazione del principio di rotazione, tenuto conto della rinnovata disciplina del d.lgs. n. 36/2023. Nell'ambito della sua attività consultiva, infatti, l'Autorità si era trovata ad esaminare, anche ai fini di una possibile violazione del principio di rotazione, il caso di un operatore economico, dapprima escluso dalla stazione appaltante dall'indagine di mercato finalizzata al nuovo affidamento del servizio in quanto fornitore uscente, ma poi subentrato al nuovo affidatario mediante contratto di affitto di azienda, ai sensi dell'articolo 106, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 50/2016. Stante la rilevanza della questione, a seguito dell'approfondimento svolto, è stato ritenuto opportuno un intervento attraverso lo strumento del Comunicato.

Nello specifico, l'articolo 120, comma 1, lettera d), del d.lgs. n. 36/2023 consente la modifica soggettiva del contratto, senza una nuova procedura di affidamento, oltre che nelle ipotesi di cui ai punti 1) e 3)[191], nei casi di cui al punto 2), ovvero quando *"all'aggiudicatario succede, per causa di morte o insolvenza o a seguito di ristrutturazioni societarie, che comportino successione nei rapporti pendenti, un altro operatore economico che soddisfi gli iniziali criteri di selezione, purché ciò non implichi ulteriori modifiche sostanziali al contratto e non sia finalizzato ad eludere l'applicazione del codice, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 124".* D'altra parte, l'articolo 49 del d.lgs. n. 36/2023 stabilisce, per i contratti di valore inferiore alla soglia europea, il divieto di affidamento al contraente uscente, nei casi in cui i due consecutivi affidamenti abbiano ad oggetto una commessa rientrante nello stesso settore merceologico, nella stessa categoria di opere oppure nello stesso settore di servizi.

La regola della rotazione, in quanto posta a garanzia del rispetto dei principi di concorrenza e di parità di trattamento come necessario contrappeso alla discrezionalità riconosciuta alle stazioni appaltanti, deve considerarsi come una declinazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'articolo 97 della Costituzione, così come la previsione di cui all'articolo 120 del Codice dei contratti, relativa alle modifiche soggettive del contratto, trova il suo fondamento nel diritto alla libertà di iniziativa economica privata di cui all'articolo 41 della stessa Costituzione. Ne consegue che tali disposizioni, entrambe portatrici di valori di rango costituzionale, debbono trovare il necessario contemperamento nella valutazione posta in essere dal RUP e dalla stazione appaltante al momento del giudizio circa l'ammissibilità della modifica soggettiva del contratto.

190 Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, "*Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici, a norma dell'articolo 8, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109*".

191 Quando le modifiche soggettive implicanti la sostituzione del contraente originario sono previste in clausole chiare, precise e inequivocabili dei documenti di gara e nel caso in cui la stazione appaltante assuma gli obblighi del contraente principale nei confronti dei suoi subappaltatori.

Nel Comunicato in esame sono stati, quindi, forniti alcuni indirizzi di carattere generale per la stazione appaltante chiamata a valutare, caso per caso, che il principio di rotazione non venga eluso mediante operazioni aziendali poste in essere nella fase esecutiva del contratto. Tra le operazioni di modifica aziendale che comportano una successione nei rapporti pendenti, quelle che potrebbero presentare le maggiori criticità nei termini sopra indicati sono individuate, sulla base della disciplina civilistica, nella cessione di azienda, trasformazione, fusione o scissione di società. In tali ipotesi, pertanto, la stazione appaltante ha l'onere di verificare che il soggetto subentrante sia legittimato a proseguire l'esecuzione del contratto in sostituzione dell'originario affidatario, acquisendo tutte le informazioni utili alla corretta identificazione dell'operazione aziendale, al fine di escludere che la successione nel contratto violi il principio di rotazione.

Nell'ottica di un ausilio alla predetta attività di verifica, l'Autorità ha segnalato, nell'ambito del Comunicato in commento, alcuni elementi che potrebbero risultare indici sintomatici di una violazione del principio di rotazione, con particolare riferimento alla fase in cui sia intervenuto il subentro – se ad inizio contratto oppure al termine dello stesso – oppure alla tipologia, al settore e all'area merceologica nelle quali il contraente subentrante abbia operato in precedenza. Ciascuno di questi elementi non è di per sé idoneo a fondare il giudizio circa la lesione del principio di rotazione ma, insieme agli altri elementi di indagine raccolti dalla stazione appaltante rispetto alla fattispecie concreta esaminata, costituisce un indice a fronte del quale la stessa è tenuta ad effettuare gli idonei approfondimenti.

8.4.1.7. Profili critici in materia di requisiti di partecipazione e qualificazione dei consorzi stabili

Infine, con il Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2024, nell'ambito dell'attività interpretativa resa necessaria dall'entrata in vigore del nuovo Codice, l'Autorità è intervenuta per dirimere alcuni dubbi emersi in materia di qualificazione degli operatori economici, al fine di garantire la corretta e uniforme applicazione della disciplina vigente da parte delle stazioni appaltanti e degli organismi di attestazione.

Nel rinviare ad altra sede (Cabina di regia e Manuale sulla qualificazione) l'approfondimento delle problematiche connotate da maggiore complessità, il Comunicato intende offrire chiarimenti in merito a tre principali profili. Il primo di questi concerne l'applicazione del cosiddetto "cumulo alla rinfusa" nei consorzi stabili, oggetto negli ultimi tempi di interpretazioni oscillanti anche da parte della giurisprudenza. Al riguardo, ANAC ha evidenziato che, con la formulazione del comma 2 dell'articolo 67 del nuovo Codice, il legislatore ha inteso dare seguito alla richiesta della stessa Autorità (atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 2/2022) di chiarire l'applicabilità del cumulo alla rinfusa, senza limitazioni, per i contratti di lavori, servizi e forniture. Tenuto conto di ciò, considerato, inoltre, che negli ultimi mesi sembra essersi consolidato l'indirizzo giurisprudenziale che ritiene sufficiente il possesso dell'attestazione di qualificazione in capo al consorzio stabile, a prescindere dalla qualificazione della consorziata indicata come esecutrice, l'Autorità ha confermato la possibilità, per i consorzi stabili, di avvalersi dei requisiti maturati dalle singole consorziate, esecutrici e non, secondo il meccanismo del cumulo alla rinfusa, facendo presente che, con riferimento alle procedure rientranti nell'ambito di applicazione del nuovo Codice, si uniformerà agli orientamenti da ultimo espressi dalla giurisprudenza.

La seconda criticità affrontata nel Comunicato è rappresentata dal divieto di partecipare a più di un consorzio stabile, sulla cui perdurante vigenza sono sorti forti dubbi a causa della mancata riproposizione, da parte del nuovo Codice, di quanto disposto dall'articolo 36, comma 5, del d.lgs. n. 163/2006[192] (transitoriamente vigente sino al 30 luglio 2023). Al riguardo, l'Autorità si è espressa a favore della persistenza del divieto, sia per ragioni di ordine normativo, in quanto il legislatore, nel comma 13 dell'articolo 225 del Codice, ha manifestato l'intenzione di fare salva la previgente disciplina (ivi inclusi gli atti di ANAC in materia), sia per ragioni di merito, in quanto il vincolo continuativo che lega l'impresa al consorzio stabile, in caso di partecipazione a più consorzi, sembrerebbe incidere negativamente sull'effettività della messa a disposizione della totalità delle risorse umane e strumentali da parte dell'impresa.

In terzo luogo, nel medesimo atto l'Autorità ha confermato che la mancata riproposizione nel nuovo Codice della previsione, presente dapprima nel d.P.R. n. 34/2000 e poi nel d.P.R. n. 207/2010, che consentiva ai direttori tecnici che, prima dell'entrata in vigore del d.P.R. n. 34/2000, ricoprivano l'incarico presso imprese iscritte all'Albo Nazionale Costruttori, di mantenere l'incarico anche in difetto dei requisiti di idoneità professionale più stringenti introdotti dagli stessi Regola-

192 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, *"Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE".*

menti, comporta il venire meno del regime derogatorio del quale tali soggetti hanno beneficiato fino all'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023. Pertanto, a decorrere dal 1° luglio 2024, anche i direttori tecnici che ricoprivano l'incarico antecedentemente all'entrata in vigore del d.P.R. n. 34/2000 devono essere in possesso dei prescritti requisiti di idoneità professionale.

8.4.2. L'atto di interpretazione congiunto sull'applicazione dell'articolo 119, comma 3, del Codice dei contratti al settore dei servizi postali

Come già rilevato, nel corso dell'anno 2023, l'adozione del nuovo Codice dei contratti pubblici ha posto numerosi dubbi interpretativi e applicativi, che hanno talora richiesto un intervento chiarificatore congiunto da parte di più soggetti coinvolti nell'attuazione delle norme.

È questo il caso dell'atto di interpretazione con cui l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, l'Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni e l'Autorità Nazionale Anticorruzione, congiuntamente, hanno fornito alcune delucidazioni in merito all'applicazione dell'articolo 119, comma 3, lettera d), del nuovo Codice dei contratti al settore dei servizi postali, alla luce delle peculiarità di tale mercato e delle forme organizzative in cui lo stesso è strutturato, al fine di favorire la massima partecipazione degli operatori alle procedure di affidamento ad evidenza pubblica.

Le criticità interpretative derivano essenzialmente dal fatto che la disposizione sopra richiamata, a differenza del regime previgente, esclude l'applicazione della normativa sul subappalto con riferimento ai contratti continuativi che attengano a prestazioni "secondarie, accessorie o sussidiarie" rese in favore dei soggetti affidatari di contratti pubblici, facendo sorgere dubbi riguardo la possibilità del relativo utilizzo per l'espletamento di prestazioni che attengano a una fase del servizio affidato.

Con il provvedimento in esame, le Autorità di settore hanno chiarito che, ferma restando la necessità che i contratti in questione siano continuativi, siano stati sottoscritti in epoca anteriore alla indizione della procedura di gara e prevedano l'espletamento delle prestazioni in favore dell'affidatario (e non della stazione appaltante), occorre compiere uno sforzo interpretativo per declinare correttamente, nell'ambito in questione, le caratteristiche della prestazione individuate dal legislatore (secondarietà, accessorietà o sussidiarietà), pena l'eccessiva chiusura del mercato. Risulta, infatti, che, attualmente, tutti gli operatori del settore (inclusa Poste Italiane S.p.A. per alcune particolari zone del territorio nazionale) ricorrono allo strumento sub-contrattuale ovvero ai contratti continuativi di cooperazione, servizio o fornitura, nello svolgimento dell'attività di distribuzione degli invii postali.

Al riguardo, nell'atto interpretativo è stato specificato che le caratteristiche della secondarietà, accessorietà e sussidiarietà possono ritenersi sussistenti in relazione alle varie fasi in cui si articola l'attività principale (servizio di recapito della corrispondenza), in tutti i casi in cui le prestazioni affidate non siano prevalenti rispetto al servizio considerato nel suo complesso e siano preordinate a garantire la corretta esecuzione del contratto da parte dell'aggiudicatario. Tale ultima condizione, in particolare, si verifica quando la prestazione affidata mediante contratti continuativi non abbia una propria autonomia finalistica, ossia non consenta, da sola, di soddisfare la richiesta della stazione appaltante, potendo soltanto "sussidiare" il raggiungimento dell'obiettivo finale (l'esecuzione del contratto pubblico).

Nell'atto interpretativo sono state fornite adeguate motivazioni a supporto della scelta operata e, segnatamente, è stato chiarito che la necessità di attribuire alla norma in esame un'interpretazione adeguata si ravvisa anche in considerazione della particolare natura del rapporto che lega l'operatore economico affidatario ai suoi contraenti. Si tratta, infatti, di rapporti stabili, preesistenti rispetto all'indizione della gara e dunque continuativi, non occasionati dall'appalto oggetto di gara, frequenti e flessibili. In sostanza, si tratta di una modalità particolare di organizzazione dell'attività di impresa, rispetto alla quale la stazione appaltante resta completamente estranea: la prestazione, infatti, è resa in favore dell'affidatario, il quale ne è responsabile, in via esclusiva, nei confronti dell'amministrazione committente. Il contraente, dunque, assume la funzione di mero fornitore dell'aggiudicatario, consentendo allo stesso, in modo continuativo e ordinario, lo svolgimento dell'attività di impresa considerata nel suo complesso, senza che si configuri alcun coinvolgimento di detto contraente nell'attività dell'impresa aggiudicataria dell'appalto.

È stato evidenziato, altresì, che i contratti di cooperazione continuativa hanno ad oggetto quei servizi dei quali l'impresa aggiudicataria necessita per poter, essa sola, eseguire la prestazione oggetto del contratto d'appalto, con la conseguenza che il servizio reso dal contraente si configura come meramente accessorio e subordinato rispetto al contratto principale per entità, natura e modalità di svolgimento.

Infine, nell'atto di interpretazione in commento è stato precisato come la ricostruzione prospettata appaia pienamente compatibile con il diritto unionale, che esclude l'applicazione del subappalto ai fornitori e prevede sol-

tanto come facoltà delle stazioni appaltanti o degli Stati membri l'estensione degli obblighi di cui all'articolo 18, secondo paragrafo, della Direttiva in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro ai contratti di fornitura, ai contratti di servizi diversi da quelli riguardanti servizi da erogare presso gli impianti sotto la diretta supervisione dell'amministrazione aggiudicatrice, ovvero ai fornitori coinvolti in contratti di lavori o di servizi.

8.4.3. Indicazioni operative per la verifica di veridicità e autenticità delle garanzie fideiussorie - delibera n. 606/2023 e Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2024

Con la delibera n. 606 del 19 dicembre 2023, ANAC, intervenendo sul tema delle garanzie richieste per la partecipazione alle procedure ad evidenza pubblica, ha introdotto modalità transitorie per consentire la verifica delle polizze fideiussorie emesse, ai sensi dell'articolo 106 del nuovo Codice dei contratti pubblici, a garanzia della sottoscrizione del contratto. Preso atto delle difficoltà rappresentate dagli enti emittenti, sia nel settore bancario sia in quello assicurativo, l'Autorità, in accordo con la Banca d'Italia e con l'IVASS, ha previsto che, fino al 30 giugno 2024, la verifica telematica delle polizze emesse possa essere effettuata, oltre che accedendo, previa autenticazione a mezzo SPID, ai siti *web* dei garanti, anche tramite posta elettronica certificata, attraverso un indirizzo dedicato cui inviare la polizza presentata in gara, in formato pdf, per il riscontro di autenticità e veridicità.

Nella delibera sono state fornite specifiche indicazioni per agevolare la predetta verifica, garantendo, altresì, che l'indirizzo PEC messo a disposizione dal garante sia effettivamente conoscibile e accessibile da parte delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti e assicurando la tempestività delle attività di controllo.

Con il successivo Comunicato del Presidente del 31 gennaio 2024, l'Autorità ha ulteriormente chiarito che la verifica telematica delle polizze fideiussorie attraverso i siti *web* dei garanti può essere effettuata, oltre che a mezzo SPID, anche ricorrendo a soluzioni alternative, a patto che l'accesso sia riservato ai soli soggetti legittimati (mediante utilizzo, a titolo esemplificativo, di chiavi di verifica che individuino in maniera univoca la polizza da verificare). Ciò in considerazione del fatto che, ai sensi dell'articolo 64, comma 2-*quinquies*, del Codice dell'amministrazione digitale[193], l'uso dello SPID è facoltativo per i soggetti privati allorché essi non accedano a un servizio pubblico, ma mettano a disposizione un proprio servizio. È stato chiarito, altresì, che, tra i soggetti legittimati ad accedere alla verifica attraverso il sito *web* del garante possono rientrare, oltre ai contraenti della polizza da verificare e alle stazioni appaltanti beneficiarie della garanzia, gli intermediari assicurativi intervenuti nel rilascio della polizza medesima.

193 Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, *"Codice dell'amministrazione digitale".*

9 LA QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

9.1. IL PROCESSO DI AGGREGAZIONE E CENTRALIZZAZIONE DELLE COMMITTENZE

Il tema della qualificazione delle stazioni appaltanti non rappresenta una novità nel panorama normativo italiano, sia perché una disciplina di carattere generale, anche se rimasta sostanzialmente inattuata, era già contenuta nel previgente Codice dei contratti pubblici[194], sia perché il legislatore ha già adottato, in passato, interventi settoriali riconducibili alla medesima finalità di razionalizzazione della spesa e di aggregazione della domanda.

Il *public procurement*, infatti, a seguito dell'avvicendarsi delle direttive comunitarie in materia e delle contingenti situazioni economiche nazionali, è stato oggetto di frammentarie e disorganiche riforme legislative, volte, in alcuni casi, al conseguimento di un risparmio di risorse e, in altri, prevalentemente al contrasto della corruzione e delle infiltrazioni mafiose, tuttavia senza una chiara visione strategica di coordinamento delle varie discipline, spesso rimaste inattuate.

La polverizzazione delle stazioni appaltanti (circa 30.000) ha frequentemente portato, nella realtà, ad una grande frammentazione della domanda di spesa, con un numero rilevantissimo di gare difficilmente controllabili anche sotto l'aspetto della finanza pubblica.

I sistemi di approvvigionamento pubblici sono sempre stati molto variegati, sia sotto il profilo del modello organizzativo, sia per quanto concerne i diversi livelli di governo che gestiscono i volumi di spesa. La riforma del Titolo V della Costituzione, risalente ormai a oltre vent'anni fa, attribuendo maggiore autonomia alle Regioni, ha ulteriormente contribuito a rendere frammentate e disomogenee le attività riguardanti l'approvvigionamento pubblico, imponendo sempre più, nel contempo, il rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali.

Per contrastare l'eccessiva frammentazione dei centri di spesa, nel tempo sono state introdotte delle forme di mini-aggregazione fra Comuni, come le Centrali Uniche di Committenza (CUC) e le Stazioni Uniche Appaltanti (SUA), le quali, tuttavia, in molti casi, non hanno permesso di sviluppare le professionalità necessarie per una efficiente riorganizzazione della contrattazione congiunta da parte degli enti locali.

Con la medesima finalità di una razionalizzazione della spesa pubblica, in particolare per l'acquisto di beni e servizi, è stato anche avviato, ad opera della legge finanziaria del 2000[195], il c.d. "sistema Consip", con il quale si è tentato di creare una struttura a rete tra centrali di acquisto regionali e Consip S.p.A.

Infine, l'articolo 9 ("*Acquisizione di beni e servizi attraverso soggetti aggregatori e prezzi di riferimento*") del decreto-legge n. 66/2014[196] ha avviato il sistema dei soggetti aggregatori, costituito da 20 centrali di committenza regionali e da alcune Città metropolitane e Province, in numero non superiore a 35, individuate con provvedimento di ANAC, su designazione delle Regioni, o selezionate per volumi di spesa specifici, previo parere favorevole della Conferenza Unificata Stato Regioni. L'operatività di tali centrali di committenza, inizialmente individuata da specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri solo per 19 e ben determinati settori merceologici, rientranti essenzialmente nel settore sanitario, è stata progressivamente estesa anche ad altri

194 Il decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "*Codice dei contratti pubblici*", disciplinava, agli articoli 37 e 38, due fattispecie "convergenti": quella delle centrali di committenza e delle aggregazioni (in particolare, per i Comuni non capoluogo di Provincia), nonché quella della qualificazione delle stazioni appaltanti. Entrambe le riforme sono rimaste sostanzialmente inattuate, in quanto, ferma la legittimità e la possibilità di ricorso alle centrali di committenza esistenti, l'obbligo di aggregazione è stato sospeso dal decreto "Sblocca-cantieri" (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32).

195 Legge 23 dicembre 1999, n. 488, *"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2000)".*

196 Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2024, n. 89.

ambiti, quali le manutenzioni stradali e di immobili ed il *facility management*.

All'interno di questo quadro, il nuovo Codice dei contratti pubblici[197], frutto di una articolata riflessione mirata al conseguimento di una maggiore qualità complessiva degli appalti, anche in considerazione dei relativi – non trascurabili – impatti economici, come già evidenziato nel paragrafo 8 degli Elementi di sintesi della presente relazione, affronta e attua in modo coordinato la tematica della centralizzazione e della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Sul punto, si ritiene opportuno evidenziare che il sistema di qualificazione introdotto dal nuovo Codice, pur ponendosi in una linea di continuità logica con l'inattuato sistema previsto dal previgente d.lgs. n. 50/2016, si differenzia da quest'ultimo per due aspetti non marginali.

La prima differenziazione riguarda la circostanza che il previgente Codice prevedeva che la qualificazione fosse conseguita in rapporto, tra l'altro, a bacini territoriali definiti, intendendosi con ciò l'ambito geografico oggetto della procedura di aggiudicazione e, pertanto, dell'esecuzione dell'appalto.

Tale limitazione – fermi restando gli obblighi, anche territoriali, per le amministrazioni tenute all'utilizzo degli strumenti di acquisto e negoziazione messi a disposizione dai soggetti aggregatori (articolo 62, commi 9 e 11, d.lgs. n. 36/2023) – non risulta presente nell'attuale Codice, che anzi prevede una possibile operatività della stazione appaltante e delle centrali di committenza fuori dal proprio ambito territoriale di riferimento.

Il secondo elemento di differenziazione, che rappresenta forse l'aspetto più innovativo, riguarda la cancellazione della disciplina speciale prevista per i Comuni non capoluogo di Provincia, fatto salvo quanto disposto transitoriamente per gli appalti PNRR e assimilati[198].

Nel Codice previgente, come noto, gli articoli 37, comma 5, e 38, comma 1, facevano riferimento alla necessità di un ambito territoriale predefinito per le centrali di committenza degli enti locali non capoluogo di Provincia. Inoltre, con particolare riferimento all'attività di centralizzazione degli acquisti, lo stesso articolo 37, comma 4, lettera b) rimandava, per le centrali di committenza degli enti locali non capoluogo, con una clausola di salvaguardia, all'opzione delle associazioni e/o consorzi costituiti nelle forme previste dall'ordinamento. Per gli enti locali il quadro normativo di riferimento era quello dettato dalle convenzioni *ex* articolo 30 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)[199], che prevedeva tipologie di associazione riconducibili esclusivamente a contratti di diritto pubblico finalizzati a istituire forme di cooperazione tra gli enti locali.

Tale impostazione, chiaramente limitativa per gli enti locali, è stata ritenuta conforme dall'Autorità, dalla giurisprudenza amministrativa e anche dalla Corte di giustizia europea, che si è espressa in materia con la sentenza del 5 giugno 2020, causa C-3/19.

Per le ragioni esposte, fino all'entrata in vigore del d.lgs.

197 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".*

198 Come già evidenziato nel primo paragrafo del capitolo 8, la disciplina transitoria del nuovo Codice prevede, all'articolo 225, comma 8, che "*in relazione alle procedure di affidamento e ai contratti riguardanti investimenti pubblici, anche suddivisi in lotti, finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e dal PNC [...], si applicano, anche dopo il 1° luglio 2023, le disposizioni di cui al decreto-legge n. 77 del 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 2021, al decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, nonché le specifiche disposizioni legislative finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi stabiliti dal PNRR, dal PNC nonché dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 di cui al regolamento (UE) 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018*". Dal tenore letterale di tale disposizione emerge, dunque, che per le procedure PNRR e assimilate valgono, anche dopo l'entrata in vigore (o meglio, l'efficacia) del nuovo Codice del 2023, le disposizioni speciali e derogatorie previste dal decreto-legge n. 77/2021. In tema di qualificazione, la questione risulta rilevante per le procedure indette dai Comuni non capoluogo di Provincia, dato che per tali amministrazioni sono state dettate norme specifiche. L'articolo 52 del decreto-legge n. 77/2021, infatti, ha modificato la previgente disciplina in materia, prevedendo che "*nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi e lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di provincia nonché ricorrendo alle stazioni appaltanti qualificate di diritto ai sensi dell'articolo 38, commi 1 e 1-bis del decreto legislativo n. 50 del 2016 ovvero alle società in house delle amministrazioni centrali titolari degli interventi. L'obbligo di cui al secondo periodo per i comuni non capoluogo di provincia è da intendersi applicabile alle procedure il cui importo è pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 1, comma 2, lettera a), del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120*" (si tratta dei lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e dei servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l'attività di progettazione, di importo pari o superiore a 139.000 euro). Pertanto, alla luce delle norme sopra richiamate e tenuto conto dell'entrata in vigore del nuovo Codice, è possibile sintetizzare le regole di qualificazione dei Comuni non capoluogo di provincia nel modo seguente: *a)* per appalti PNRR e assimilati di importo pari o superiore alle soglie di 150.000 euro per i lavori e di 139.000 euro per servizi e forniture, varrà, fino al 31 dicembre 2023 (oggi 30 giugno 2024, a seguito di quanto previsto dal decreto-legge n. 215/2023, c.d. milleproroghe, che all'articolo 8, comma 5, ha prorogato al 30 giugno 2024 le disposizioni contenute nell'articolo 14 del decreto-legge n. 13/2023, inizialmente fissate al 31 dicembre 2023), la disciplina derogatoria prevista dal decreto-legge n. 77/2021, con conseguente possibilità di bandire autonomamente l'appalto se in possesso di idonea qualificazione e con la facoltà di procedere comunque secondo i moduli aggregativi previsti dall'articolo 37, comma 4, del previgente Codice; *b)* per appalti PNRR e assimilati di importo inferiore alle soglie indicate al punto precedente e per appalti "ordinari" varranno le comuni regole di qualificazione applicabili alla generalità delle stazioni appaltanti.

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

n. 36/2023, le centrali di committenza potevano legittimamente essere costituite da enti locali non capoluogo di Provincia soltanto nella forma di associazioni, unioni, consorzi o anche di accordi resi in forma di convenzione ai sensi degli articoli 30 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL); in alternativa, si poteva optare per la creazione di un organismo *in house providing* che svolgesse, nei termini del quadro normativo sopra delineato, il servizio di committenza per gli enti locali associati.

L'eliminazione, nel nuovo Codice, del predetto sistema differenziato per le amministrazioni periferiche e dei limiti territoriali, se, da un lato, aiuta a semplificare il quadro normativo, uniformando la disciplina per tutte le amministrazioni pubbliche, dall'altro, fa emergere alcune problematiche, ancora oggetto di specifico approfondimento, circa le modalità di controllo e finanziamento. Inoltre, alla luce dei dati acquisiti, emerge in maniera significativa la necessità, non più procrastinabile, di procedere con la formazione continua dei RUP, con una visione mirata ad una maggiore professionalizzazione del personale dedicato alla gestione dei contratti pubblici attraverso massivi investimenti sulle competenze.

9.2. L'ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DELLE STAZIONI APPALTANTI

In attuazione della nuova normativa, il 1° luglio 2023 ANAC ha dato avvio al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza previsto dagli articoli 62[200] e 63[201] del d.lgs. n. 36/2023 e dal relativo Allegato II.4.

Già in precedenza, con il Comunicato del Presidente del 17 maggio 2023, l'Autorità aveva fornito le prime indicazioni operative utili ai fini del conseguimento della qualificazione. In particolare, allo scopo di razionalizzare l'avvio del sistema, in un'ottica di collaborazione con i soggetti operanti nel mercato dei contratti pubblici e per evitare eventuali disservizi derivanti dal contestuale blocco del rilascio del CIG ai soggetti non qualificati, ANAC ha ritenuto opportuno consentire la presentazione della domanda di iscrizione all'elenco delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza qualificate già a partire dal 1° giugno 2023, ferma restando la decorrenza degli effetti dell'iscrizione dal 1° luglio 2023.

Tale scelta ha reso possibile un'attivazione graduale del processo, permettendo, da un lato, alle pubbliche amministrazioni interessate di completare la procedura di qualificazione anche prima della data ufficiale di avvio, senza incorrere nell'immediato blocco del sistema di rilascio dei CIG, e, dall'altro, consentendo ad ANAC di intervenire prontamente nella risoluzione delle principali problematiche emerse, di natura sia interpretativa sia tecnica, e di sottoporle con la dovuta tempestività, di volta in volta, al *Contact center* o agli Uffici competenti.

A supporto delle amministrazioni interessate alla qualificazione, inoltre, sono stati messi a disposizione un apposito manuale d'uso illustrativo delle modalità di presentazione delle domande e le risposte ai quesiti più frequenti (FAQ).

Il riscontro alle richieste di parere: la qualificazione degli ATO e delle società in house

Nel periodo compreso tra giugno e dicembre 2023, l'Autorità ha analizzato e riscontrato diversi quesiti e numerose richieste di parere provenienti dalle amministrazioni interessate a qualificarsi. Dal momento che il nuovo sistema di *procurement* delineato dal legislatore, non senza qualche lieve fisiologica incoerenza, risulta completamente innovativo rispetto alla tradizionale organizzazione del settore, i quesiti posti dalle amministrazioni, in alcuni casi, sono stati di non immediata risoluzione e hanno richiesto approfondimenti giuridici specifici.

In particolare, tra le criticità più rilevanti, si segnalano la

200 In base all'articolo 62 del nuovo Codice dei contratti pubblici, "*Tutte le stazioni appaltanti,* [...] *possono procedere direttamente e autonomamente all'acquisizione di forniture e servizi di importo non superiore alle soglie previste per gli affidamenti diretti, e all'affidamento di lavori d'importo pari o inferiore a 500.000 euro, nonché attraverso l'effettuazione di ordini a valere su strumenti di acquisto messi a disposizione dalle centrali di committenza qualificate e dai soggetti aggregatori. 2. Per effettuare le procedure di importo superiore alle soglie indicate dal comma 1, le stazioni appaltanti devono essere qualificate ai sensi dell'articolo 63 e dell'allegato II.4. Per le procedure di cui al primo periodo, l'ANAC non rilascia il codice identificativo di gara (CIG) alle stazioni appaltanti non qualificate. 3. L'allegato di cui al comma 2 indica i requisiti necessari per ottenere la qualificazione e disciplina i requisiti premianti.* [...]".

201 In base all'articolo 63 del d.lgs. n. 36/2023, *"è 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 soddisfi i requisiti di cui all'allegato II.4 consegue la qualificazione ed è iscritta nell'elenco di cui al primo periodo. 2. La qualificazione per la progettazione e l'affidamento si articola in tre fasce di importo: a) qualificazione base o di primo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro; b) qualificazione intermedia o di secondo livello, per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di cui all'articolo 14; c) qualificazione avanzata o di terzo livello, senza limiti di importo*".

qualificazione degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO)[202] e quella delle società *in house* che operano nei settori speciali.

Per quanto concerne gli ATO, l'Autorità ha rilevato che gli stessi, essendo normativamente equiparati ad enti pubblici locali, non rientranti in nessuna deroga dalla disciplina codicistica, sono tenuti alla qualificazione ai sensi e per gli effetti dell'articolo 63 del d.lgs. n. 36/2023 e del relativo Allegato II.4.

Ciò posto, tuttavia, è stato ritenuto opportuno e coerente con la normativa di settore consentire agli ATO, comunque denominati e/o costituiti, l'iscrizione con riserva, sulla base della previsione di cui all'articolo 63, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023, che riconosce all'Autorità la facoltà di stabilire ulteriori casi in cui può essere disposta la qualificazione con riserva, finalizzata, come nel caso di specie, a permettere alla stazione appaltante e alla centrale di committenza, anche per le attività ausiliarie, di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta.

Ciò in ragione del fatto che all'ATO, in quanto ente esponenziale sovracomunale deputato *ex lege* alla gestione e all'affidamento dei servizi pubblici locali di competenza, può estendersi per analogia la previsione di cui al comma 4 del predetto articolo 63 del Codice, laddove si stabilisce che "*In sede di prima applicazione 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 sono iscritte con riserva nell'elenco di cui all'articolo 63, comma 1, primo periodo*". Gli ATO, infatti, sono comunque ascrivibili alla categoria degli enti sovracomunali e, nell'ambito di essi, rappresentano moduli organizzativi differenziati per rispondere in modo adeguato alle esigenze di tutela degli interessi pubblici.

Per quanto concerne, invece, le società *in house*, è stato chiarito che queste sono soggette alla qualificazione, in quanto l'articolo 62, comma 17, del Codice dei contratti esclude dal relativo ambito di applicazione solo gli enti aggiudicatori operanti nei settori speciali (imprese pubbliche e soggetti privati titolari di diritti esclusivi e/o speciali), e non già le società *in house providing*, le quali, ancorché operanti nei settori speciali, rientrano nel novero delle amministrazioni aggiudicatrici per espressa previsione dell'articolo 28 della Direttiva 2014/25/UE.

Al riguardo, si rammenta che nel modulo dell'*in house providing* la pubblica amministrazione affida in via diretta la gestione dei servizi pubblici, senza ricorrere a procedure ad evidenza pubblica, a società appositamente costituite che presentano i requisiti fondamentali del controllo analogo, dell'attività pressoché esclusiva in favore dell'ente pubblico e del carattere sostanzialmente dominante della partecipazione pubblica. I rapporti di collegamento tra società *in house* ed ente pubblico finiscono, dunque, per attenuare l'alterità tra società e socio, al punto che la prima risulta essere un prolungamento funzionale del secondo, configurando una ipotesi di delegazione interorganica e non intersoggettiva.

Le stesse caratteristiche dell'istituto confermano, quindi, l'opportunità di ricomprendere l'*in house providing* nel perimetro applicativo del sistema di qualificazione. Infatti, diversamente opinando, si correrebbe il rischio di elidere l'obbligo di qualificarsi per un'ampia platea di amministrazioni aggiudicatrici che *ex lege* ricadono, invece, nell'ambito soggettivo della qualificazione.

Il monitoraggio delle domande di qualificazione

Oltre ad assicurare una tempestiva risposta alle richieste di parere, ANAC ha svolto, già a partire dal mese di giugno 2023, una costante attività di monitoraggio delle domande di qualificazione acquisite dal sistema.

L'avvio graduale della presentazione delle candidature, infatti, ha consentito all'Autorità di elaborare una serie di informazioni rese dalle amministrazioni in sede di compilazione del modulo di domanda, con riferimento, per esempio, al settore di qualificazione, alla dotazione del personale, alle competenze e alla formazione dello stesso e alle gare svolte, con i relativi indicatori e punteggi.

Si tratta di un'enorme mole di dati che potrà essere oggetto di analisi e approfondimenti specifici, per meglio comprendere l'andamento del processo di qualificazione nel corso del tempo e come questo andrà a ridisegnare il mercato dei contratti pubblici. Grazie all'acquisizione delle domande in modalità telematica, infatti, ANAC si trova in condizioni di poter effettuare un monitoraggio costante del processo in corso, con particolare riguardo ai soggetti richiedenti la qualificazione, ai settori di qualificazione (lavori, servizi e forniture, entrambi), ai livelli conseguiti (base, intermedio, avanzato), alla distribuzione territoriale dei soggetti qualificati, all'eventuale funzione di centralizzazione delle committenze.

202 L'Ambito Territoriale Ottimale è un territorio su cui sono organizzati servizi pubblici integrati (ad esempio, quello idrico o quello dei rifiuti), individuato dalla Regione con apposita legge regionale. Su di esso agiscono le Autorità d'ambito, strutture dotate di personalità giuridica che organizzano, affidano e controllano la gestione del servizio integrato.

Infine, si evidenzia che, già in fase di avvio del sistema, sono state messe in atto delle procedure di verifica finalizzate alla individuazione dei soggetti che, pur rientrando nel relativo ambito soggettivo, si sono sottratti alla qualificazione o hanno dichiarato di essere qualificati con riserva in assenza dei presupposti di legge.

Per quanto concerne, invece, i controlli normativamente previsti, l'articolo 10, comma 3, dell'Allegato II.4 al Codice dei contratti dispone che ANAC effettui delle verifiche *"anche a campione, sulle informazioni e i dati forniti dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza ai fini del controllo della veridicità dei medesimi e della conferma del livello di qualificazione"*.

Stante tale previsione, sulla base dell'analisi dei dati comunicati dai Responsabili Anagrafe Stazioni Appaltanti (RASA) con l'invio delle domande di qualificazione, l'Autorità ha ritenuto opportuno avviare immediatamente alcune verifiche riguardanti la legittimità delle dichiarazioni relative alla qualificazione con riserva e alla dichiarazione di non rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione della norma. A seguito dei predetti controlli, sono emersi circa n. 180 casi di presunte irregolarità. Alle amministrazioni interessate è stata inoltrata una nota con richiesta di chiarimenti. Nella maggioranza dei casi, le stazioni appaltanti si sono adeguate ai rilievi dell'Autorità, con conseguente archiviazione del procedimento. Nei restanti casi, ferma restando la possibilità di adottare, nelle ipotesi più gravi, un provvedimento cautelare ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge n. 241/1990[203], qualora fosse verificata l'irregolarità della dichiarazione resa, sarà avviato il procedimento sanzionatorio finalizzato alla irrogazione delle sanzioni previste dal d.lgs. n. 36/2023.

Nel corso del 2024, inoltre, l'Autorità ha avviato un'ulteriore attività di verifica a campione con uno specifico *focus* sulle dichiarazioni rese dai RASA in fase di qualificazione in merito ai requisiti delle "competenze" e della "formazione" del personale e della struttura organizzativa stabile dedicata al *procurement*.

9.3. GLI ESITI DELLE PROCEDURE DI QUALIFICAZIONE SVOLTE NELL'ANNO 2023

Al fine di offrire una sintetica rappresentazione del nuovo assetto del *procurement* pubblico determinato dalle recenti innovazioni normative, nel presente paragrafo vengono illustrati gli esiti delle procedure di qualificazione svolte nell'anno 2023, sulla base dei dati comunicati ad ANAC dalle stazioni appaltanti e dalle centrali di committenza che hanno trasmesso la relativa istanza nei primi sei mesi di vigenza della nuova disciplina in materia (1° luglio - 31 dicembre 2023).

Come è noto, ai sensi dell'articolo 62, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, l'obbligo della qualificazione sussiste per lo svolgimento di 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.

Con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione della norma, in base all'articolo 2, comma 2, dell'Allegato II.4 al d.lgs. n. 36/2023, la qualificazione *"non si applica agli enti aggiudicatori che non sono amministrazioni aggiudicatrici e ai soggetti privati tenuti all'osservanza delle disposizioni del Codice"*, fermo restando quanto previsto dall'articolo 62, comma 17, del Codice medesimo[204].

Per quanto concerne il ruolo dell'Autorità, come previsto dall'articolo 63, comma 1, del Codice, ANAC assicura la gestione e la pubblicità di *"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 soddisfi i requisiti di cui all'allegato II.4 consegue la qualificazione ed è iscritta nell'elenco di cui al primo periodo"*[205].

Ai fini dell'iscrizione nel predetto elenco, è stato messo

203 L'articolo 7, comma 2, della legge 7 agosto 1990, n. 241, "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", in merito alla comunicazione di avvio del procedimento, prevede che "*Nelle ipotesi di cui al comma 1 resta salva la facoltà dell'amministrazione di adottare, anche prima della effettuazione delle comunicazioni di cui al medesimo comma 1, provvedimenti cautelari*".

204 L'articolo 62, comma 17, del Codice dei contratti pubblici prevede puntualmente che la qualificazione non si applica alle *"imprese pubbliche e ai soggetti privati titolari di diritti speciali o esclusivi quando svolgono una delle attività previste dagli articoli da 146 a 152"* del Codice medesimo.

205 Sono iscritti di diritto nell'elenco i soggetti indicati nell'articolo 63, comma 4, del Codice, 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."*. Inoltre, l'articolo 2, comma 3, dell'Allegato II.4 stabilisce che *"in sede di prima applicazione, sono qualificate con riserva, ai sensi dell'articolo 63, comma 4, secondo periodo, del codice, 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"*.

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 dei 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).

In base ai dati aggiornati al 31 dicembre 2023, nei primi sei mesi di vita dell'elenco, oltre n. 6.000 (6.163 per la precisione) stazioni appaltanti/centrali di committenza registrate in Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti (AUSA) hanno effettuato l'accesso all'applicativo messo a disposizione dall'Autorità per la presentazione delle domande di qualificazione.

Delle predette amministrazioni, n. 4.602 hanno completato l'*iter* di compilazione dell'istanza, provvedendo all'invio del modulo di domanda. La tabella n. 9.1 riporta i dati delle domande inviate in base all'esito delle stesse.

Tabella 9.1 | Distribuzione delle domande di qualificazione inviate ad ANAC per esito

Esito domande di qualificazione	Numero	%
Amministrazioni non qualificate	495	10,8%
Amministrazioni non soggette a qualificazione	413	9%
Amministrazioni qualificate per via ordinaria	3.150	68,4%
Amministrazioni qualificate con riserva	544	11,8%
Totale	**4.602**	**100%**

Fonte ANAC

In particolare, dai dati emerge che, a fronte di un totale di n. 3.694 soggetti qualificati al 31 dicembre 2023, n. 3.150 hanno ottenuto la qualificazione per via "ordinaria", sulla base di una valutazione puntuale dei requisiti previsti negli articoli 4 e 6 dell'Allegato II.4 al Codice, mentre n. 544 amministrazioni, appartenenti alle categorie delle Unioni di Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di Provincia, delle Regioni, delle SUA e delle CUC costituite dai predetti enti, si sono qualificate "con riserva", conseguendo automaticamente i livelli massimi di qualificazione nei settori dei lavori (L1) e dei servizi e forniture (SF1), ai sensi dell'articolo 2, comma 3, e dell'articolo 9, comma 1, del citato Allegato II.4.

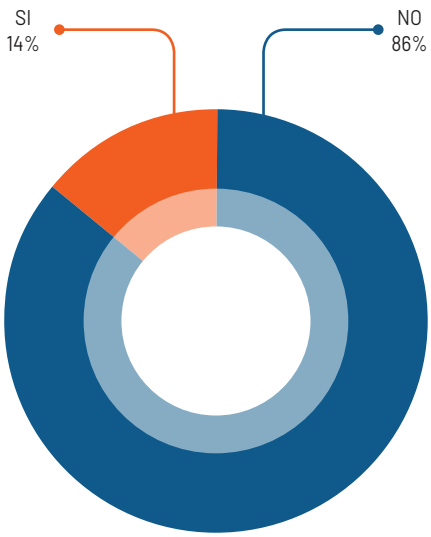
Il numero delle amministrazioni che non si sono qualificate per il mancato raggiungimento di un punteggio sufficiente[206] ammonta a n. 495, mentre n. 413 sono le amministrazioni che hanno dichiarato di non essere soggette a qualificazione in quanto non rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione della norma, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, dell'Allegato II.4 del Codice.

Il grafico n. 9.2 mostra che gran parte delle amministrazioni hanno richiesto la qualificazione come stazione appaltante singola piuttosto che come centrale di committenza. Al riguardo, si rammenta che per le centrali di committenza, che per loro natura hanno la precisa

206 I punteggi di qualificazione derivano dalla valutazione dei requisiti specificati nell'Allegato II.4 al Codice e sono calcolati automaticamente dal sistema sia sulla base dei dati inseriti dai RASA delle amministrazioni richiedenti (requisiti delle "competenze" dei dipendenti della struttura e della "formazione e aggiornamento" del personale), sia sulla base dei dati precaricati direttamente dal sistema, in quanto risultanti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici - BDNCP (requisiti delle gare svolte, adempimento degli obblighi di comunicazione ad ANAC, utilizzo della piattaforma telematica di negoziazione) o da altre banche dati esterne, come quelle della Ragioneria Generale dello Stato (adempimento degli obblighi di monitoraggio delle opere pubbliche).

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 le predette funzioni, 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 9.2 | Invio della domanda in qualità di centrale di committenza



Fonte ANAC

In riferimento ai livelli di qualificazione, l'articolo 63, comma 2, del Codice stabilisce che *"la qualificazione per la progettazione e l'affidamento si articola in tre fasce di importo: a) qualificazione base o di primo livello, per servizi e forniture fino alla soglia di 750.000 euro e per lavori fino a 1 milione di euro; b) qualificazione intermedia o di secondo livello, per servizi e forniture fino a 5 milioni di euro e per lavori fino alla soglia di cui all'articolo 14; c) qualificazione avanzata o di terzo livello, senza limiti di importo"*.

I requisiti necessari per il conseguimento della qualificazione in uno dei livelli stabiliti dalla norma sono indicati negli articoli 4 e 6 dell'Allegato II.4 al Codice per le singole stazioni appaltanti e nell'articolo 7 dell'Allegato medesimo per le centrali di committenza.

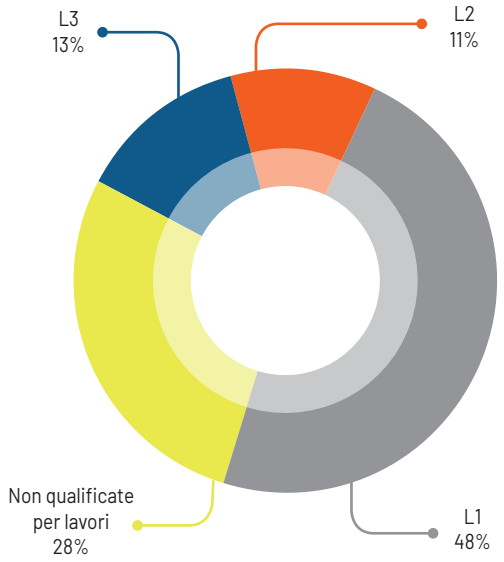
Gli articoli 3 e 5 dello stesso Allegato II.4 forniscono ulteriori dettagli con riguardo ai punteggi minimi di qualificazione, i quali, nel primo anno, per scelta del legislatore, risultano decurtati di dieci punti per il livello minimo e di cinque punti per i livelli intermedio e avanzato, al fine di garantire la gradualità del processo di consolidamento del nuovo sistema.

Si precisa, a tal proposito, che, nel caso delle concessioni e del partenariato pubblico-privato, l'Allegato II.4 richiede il conseguimento di un livello di qualificazione almeno intermedio e la presenza di un soggetto con esperienza almeno triennale nella gestione di piani economici e finanziari e nella gestione dei rischi.

I grafici nn. 9.3 e 9.4, elaborati sulla base dei dati assoluti riportati nelle tabelle nn. 9.7 e 9.8, 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 ai servizi e alle forniture (SF).

Per una corretta interpretazione dei dati, occorre considerare che i soggetti che conseguono la qualificazione con riserva risultano automaticamente qualificati nei livelli L1 e SF1, coerentemente con quanto previsto dall'articolo 9, comma 1, dell'Allegato II.4 del Codice, e che la durata della riserva non è superiore al 30 giugno 2024, ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 63, comma 13, del Codice stesso.

Grafico 9.3 | Amministrazioni qualificate per livello L

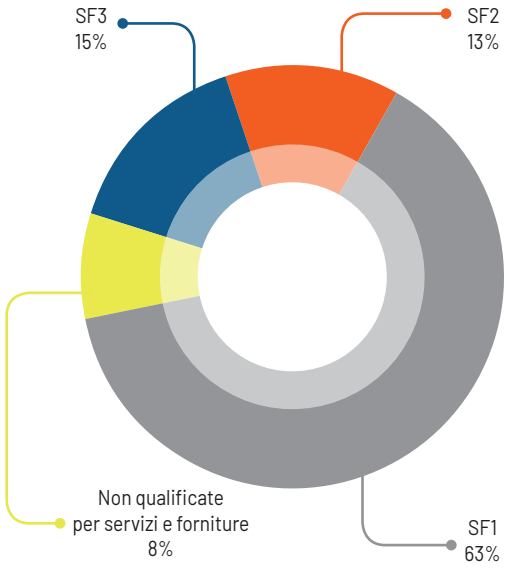


Fonte ANAC

Nel caso dei lavori, su un totale di n. 2.667 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva), risulta che n. 998 soggetti (il 37% circa del numero complessivo) presentano i requisiti per l'affidamento di con-

tratti 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 nella gestione dei rischi.

Grafico 9.4 | Amministrazioni qualificate per livello SF

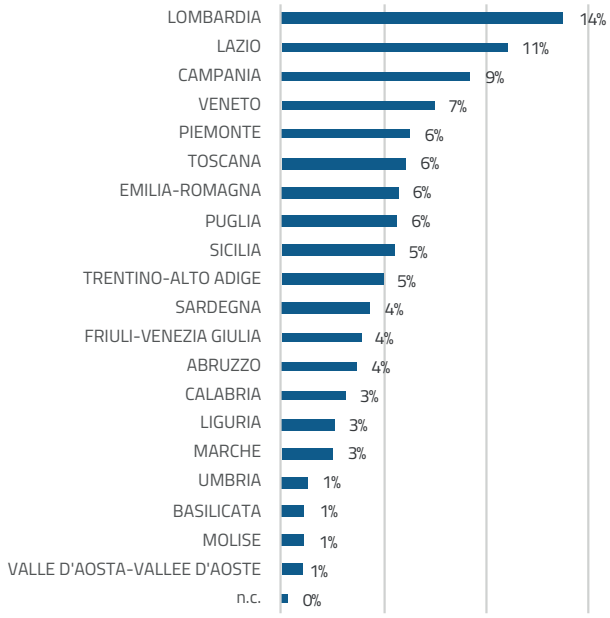


Fonte ANAC

Nel caso dei servizi e delle forniture, su un totale di n. 3.382 amministrazioni qualificate (incluse le qualificate con riserva), risulta che n. 1.173 soggetti (il 35% 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 nella gestione dei rischi.

Il grafico n. 9.5 mostra la distribuzione territoriale delle amministrazioni qualificate, per via ordinaria e con riserva, secondo un dettaglio regionale.

Grafico 9.5 | Amministrazioni qualificate per Regione



Fonte ANAC

Le tabelle seguenti (tabelle nn. 9.6, 9.7, 9.8 e 9.9), invece, forniscono un ulteriore dettaglio dei dati sopra riportati mediante la disaggregazione delle informazioni a seconda del tipo di qualificazione conseguita: "ordinaria", ovvero ottenuta sulla base dei requisiti e delle modalità di attribuzione dei punteggi stabiliti negli articoli 3 e 4 dell'Allegato II.4 al Codice, per il settore dei lavori, negli articoli 5 e 6 del medesimo Allegato, per il settore dei servizi e delle forniture, nell'articolo 7 del medesimo Allegato, per le centrali di committenza, oppure con "riserva", vale a dire conseguita sulla base dei criteri stabiliti nell'articolo 9, comma 1, dell'Allegato II.4 al Codice.

Tabella 9.6 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per tipo di qualificazione (ordinaria o con riserva) e per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale di committenza)

Tipologia	Numero Totale	%	di cui qualificate per via ordinaria	%	di cui qualificate con riserva	%
SA	3.187	86%	2.909	92%	278	51%
CC	507	14%	241	8%	266	49%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.150**	**100%**	**544**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 9.7 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per tipo di qualificazione (ordinaria o con riserva) e per livello di qualificazione - Lavori (L)

Livelli di qualificazione	Numero Totale	%	di cui qualificate per via ordinaria	%	di cui qualificate con riserva	%
L3	484	13%	484	15%	...	...
L2	414	11%	414	13%	...	...
L1	1.769	48%	1.251	40%	518	95%
non qualificate per L	1.027	28%	1.001	32%	26	5%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.150**	**100%**	**544**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 9.8 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per tipo di qualificazione (ordinaria o con riserva) e per livello di qualificazione - Servizi/Forniture (SF)

Livelli di qualificazione	Numero Totale	%	di cui qualificate per via ordinaria	%	di cui qualificate con riserva	%
SF3	555	15%	555	18%	...	...
SF2	494	13%	494	16%	...	...
SF1	2.333	63%	1.795	57%	538	99%
non qualificate per SF	312	8%	306	10%	6	1%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.150**	**100%**	**544**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 9.9 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione - dettaglio per tipo di qualificazione (ordinaria o con riserva)

Regione	Numero Totale	%	di cui qualificate per via ordinaria	%	di cui qualificate con riserva	%
ABRUZZO	136	4%	112	4%	24	4%
BASILICATA	42	1%	34	1%	8	1%
CALABRIA	115	3%	96	3%	19	3%
CAMPANIA	341	9%	299	9%	42	8%
EMILIA-ROMAGNA	224	6%	175	6%	49	9%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	142	4%	131	4%	11	2%
LAZIO	405	11%	378	12%	27	5%
LIGURIA	95	3%	85	3%	10	2%
LOMBARDIA	508	14%	454	14%	54	10%
MARCHE	93	3%	74	2%	19	3%
MOLISE	41	1%	23	1%	18	3%

Regione	Numero Totale	%	di cui qualificate per via ordinaria	%	di cui qualificate con riserva	%
PIEMONTE	232	6%	185	6%	47	9%
PUGLIA	208	6%	172	5%	36	7%
SARDEGNA	160	4%	117	4%	43	8%
SICILIA	203	5%	173	5%	30	6%
TOSCANA	210	6%	175	6%	35	6%
TRENTINO-ALTO ADIGE	182	5%	154	5%	28	5%
UMBRIA	47	1%	40	1%	7	1%
VALLE D'AOSTA	24	1%	22	1%	2	0%
VENETO	274	7%	243	8%	31	6%
n.c.	12	0%	8	0%	4	1%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.150**	**100%**	**544**	**100%**

Fonte ANAC

Come ulteriore approfondimento, le tabelle di seguito riportate mostrano i dati disaggregati in base alla tipologia di amministrazione – stazione appaltante singola o centrale di committenza – rispettivamente secondo i livelli di qualificazione conseguiti (tabelle nn. 9.10 e 9.11) e la localizzazione regionale (tabella n. 9.12).

In particolare, dall'analisi dei dati relativi alle domande pervenute elaborati nelle tabelle nn. 9.10 e 9.11, emerge che oltre l'80% delle centrali di committenza qualificate hanno conseguito il livello massimo di qualificazione, sia nel settore dei lavori che in quello dei servizi e delle forniture. Di conseguenza, si può ritenere che, sulla base dei criteri di valutazione adottati, i soggetti attualmente operanti nel mercato che ricoprono le funzioni di centralizzazione abbiano un buon grado di professionalizzazione ed esperienza.

Il dettaglio geografico della tabella n. 9.12 consente, invece, di valutare la presenza sul territorio di soggetti idonei allo svolgimento delle gare, sia per proprio conto, sia per conto di altre amministrazioni.

Si precisa che nelle tre tabelle di seguito proposte i dati relativi alle centrali di committenza sono evidenziati in colore grigio.

Tabella 9.10 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale committenza) e per livello di qualificazione - Lavori (L)

Livelli di qualificazione	Numero	%	di cui SA	%	di cui CC	%
L3	484	13%	484	15%	...	...
L2	414	11%	370	12%	44	9%
L1	1.769	48%	1.341	42%	428	84%
non qualificate per L	1.027	28%	992	31%	35	7%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.187**	**100%**	**507**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 9.11 - Distribuzione delle amministrazioni qualificate per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale committenza) e per livello di qualificazione - Servizi/Forniture (SF)

Livelli di qualificazione	Numero	%	di cui SA	%	di cui CC	%
SF3	555	15%	555	17%	...	...
SF2	494	13%	452	14%	42	8%
SF1	2.333	63%	1.916	60%	417	82%
non qualificate per SF	312	8%	264	8%	48	9%
Totale	**3.694**	**100%**	**3.187**	**100%**	**507**	**100%**

Fonte ANAC

Tabella 9.12 | Distribuzione delle amministrazioni qualificate per Regione e per tipologia (SA = stazione appaltante singola; CC = centrale di committenza)

Regione	Totale amministrazioni qualificate	di cui SA	di cui CC	% SA su Totale AA della Regione	% CC su Totale AA della Regione	% SA su Totale nazionale SA	% CC su Totale nazionale CC
ABRUZZO	136	106	30	77,9%	22,1%	3,3%	5,9%
BASILICATA	42	31	11	73,8%	26,2%	1,0%	2,2%
CALABRIA	115	95	20	82,6%	17,4%	3,0%	3,9%
CAMPANIA	341	297	44	87,1%	12,9%	9,3%	8,7%
EMILIA-ROMAGNA	224	176	48	78,6%	21,4%	5,5%	9,5%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	142	130	12	91,5%	8,5%	4,1%	2,4%
LAZIO	405	369	36	91,1%	8,9%	11,6%	7,1%
LIGURIA	95	81	14	85,3%	14,7%	2,5%	2,8%
LOMBARDIA	508	455	53	89,6%	10,4%	14,3%	10,5%
MARCHE	93	78	15	83,9%	16,1%	2,4%	3,0%
MOLISE	41	32	9	78,0%	22,0%	1,0%	1,8%
PIEMONTE	232	184	48	79,3%	20,7%	5,8%	9,5%
PUGLIA	208	178	30	85,6%	14,4%	5,6%	5,9%
SARDEGNA	160	130	30	81,3%	18,8%	4,1%	5,9%
SICILIA	203	185	18	91,1%	8,9%	5,8%	3,6%
TOSCANA	210	180	30	85,7%	14,3%	5,6%	5,9%
TRENTINO-ALTO ADIGE	182	170	12	93,4%	6,6%	5,3%	2,4%
UMBRIA	47	41	6	87,2%	12,8%	1,3%	1,2%
VALLE D'AOSTA VALLEE D'AOSTE	24	23	1	95,8%	4,2%	0,7%	0,2%
VENETO	274	238	36	86,9%	13,1%	7,5%	7,1%
n.c.	12	8	4	66,7%	33,3%	0,3%	0,8%
Totale	**3.694**	**3.187**	**507**	**86,3%**	**13,7%**	**100%**	**100%**

Fonte ANAC

Infine, la tabella n. 9.13 fornisce il numero delle amministrazioni convenzionate alle n. 507 centrali di committenza (CC) qualificate, al 31 dicembre 2023. I dati mostrano che il numero complessivo delle amministrazioni convenzionate è pari a n. 8.492. Tale numero, insieme alle n. 3.509 amministrazioni qualificate (tra stazioni appaltanti singole e centrali di committenza), ai soggetti qualificati di diritto ai sensi dell'articolo 63, comma 4, del Codice e alle amministrazioni convenzionate con i soggetti qualificati di diritto, va a configurare la platea di amministrazioni in grado di operare nell'ambito del *public procurement* in conformità a quanto richiesto dalla normativa in materia di qualificazione.

Tabella 9.13 | Distribuzione delle CC qualificate per numero di amministrazioni convenzionate

Numero amministrazioni convenzionate	CC - Numero Totale	Totale amministrazioni convenzionate
0	13	0
1	26	26
2	56	112
3	60	180
4	51	204
5	38	190
6	31	186
7	27	189
8	21	168
9	21	189
10	17	170
11	12	132
12	21	252
13	8	104
14	10	140
15	4	60
16	5	80
17	4	68
18	7	126
19	4	76
20	4	80
21	2	42
23	2	46
24	1	24
25	2	50
26	2	52
27	1	27
28	1	28
29	1	29
30	2	60
31	3	93
32	4	128
35	3	105
37	3	111
38	4	152

Numero amministrazioni convenzionate	CC - Numero Totale	Totale amministrazioni convenzionate
39	2	78
40	1	40
42	1	42
43	1	43
48	1	48
49	1	49
50	3	150
52	2	104
57	1	57
58	2	116
61	1	61
64	2	128
66	1	66
71	2	142
72	1	72
79	1	79
84	1	84
85	1	85
97	1	97
101	1	101
115	1	115
116	1	116
128	1	128
140	1	140
217	1	217
240	1	240
305	1	305
916	1	916
994	1	994
Totale	**507**	**8.492**

Fonte ANAC

9.3.1. La qualificazione con riserva ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del Codice dei contratti

Accanto alle ipotesi di qualificazione con riserva di cui all'articolo 63, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, che si applica alle Unioni di Comuni disciplinate dal Titolo II, Capo IV del TUEL – comprensive delle Comunità montane, insulari ed arcipelago –, alle Province, alle Città metropolitane, ai Comuni capoluogo di Provincia, alle Regioni, alle Stazioni Uniche Appaltanti (SUA) e alle Centrali Uniche di Committenza (CUC) costituite dagli enti citati, il legislatore ha previsto una fattispecie che consente ad eventuali altri soggetti non ricompresi nelle categorie sopra indicate di richiedere ad ANAC la qualificazione con riserva ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del Codice medesimo.

Secondo la richiamata disposizione, infatti, *"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"*.

Nei sette mesi immediatamente successivi all'avvio del sistema di qualificazione (dal 1° luglio 2023 al 31 gennaio 2024) sono state presentate n. 11 richieste di qua-

lificazione con riserva, delle quali 8 sono state accolte dall'Autorità, con la conseguente adozione delle relative delibere che indicano, tra l'altro, il periodo temporale di vigenza della riserva. Delle 3 istanze rimanenti, 2 sono ancora in corso di istruttoria, mentre l'altra non ha avuto seguito, in quanto con decreto-legge è stato disposto l'inserimento della società richiedente nell'elenco dei soggetti qualificati di diritto.

La *ratio* della previsione codicistica è stata ravvisata nella necessità di non rendere il sistema chiuso e di consentire di valutare, caso per caso e sulla base di specifiche circostanze, l'iscrizione di taluni soggetti nell'elenco delle stazioni appaltanti qualificate, pur in assenza dei requisiti prescritti.

In particolare, l'Autorità ha ritenuto di favorire l'applicazione di tale istituto agli enti di nuova istituzione, in considerazione della inevitabile carenza, in capo agli stessi, dei requisiti necessari per la qualificazione ordinaria.

In ogni caso, nella valutazione delle istanze di iscrizione con riserva, ANAC indaga preliminarmente la sussistenza di una fondata esigenza di qualificazione, esaminando a tal fine la programmazione dei lavori e/o degli acquisiti di beni e servizi di ciascuna stazione appaltante richiedente e riconoscendo la fondatezza e la ragionevolezza della richiesta solo in presenza di un adeguato numero di procedure di gara da svolgersi nell'immediato futuro. Ciò anche in considerazione del fatto che, in aderenza allo spirito della previsione legislativa di cui all'articolo 63, comma 13, del Codice, l'Autorità ha disposto che le procedure di gara eventualmente espletate nel periodo di qualificazione con riserva dalle stazioni appaltanti autorizzate sarebbero state conteggiate ai fini dell'attribuzione del punteggio, successivamente, in sede di presentazione dell'istanza per la qualificazione ordinaria. Infatti, posto che la qualificazione con riserva ha lo scopo di consentire alla stazione appaltante e alla centrale di committenza non qualificate di acquisire, nel periodo di riserva concesso, le capacità tecnica ed organizzativa necessarie per ottenere successivamente la qualificazione in via ordinaria, risulta evidente che il mancato espletamento di procedure di gara nel periodo di riserva o l'omessa valorizzazione delle procedure svolte nel medesimo periodo finirebbero per svilire la *ratio* stessa dell'istituto.

Inoltre, nello svolgimento dell'istruttoria finalizzata all'eventuale adozione della delibera di iscrizione con riserva, l'Autorità, da un lato, valorizza l'eventuale sussistenza, all'interno dell'ente richiedente, di una struttura organizzativa con competenze in materia di appalti pubblici e, dall'altro, analizza le esigenze di carattere pubblico sottese alla richiesta, valutando il settore di operatività dell'ente medesimo, nonché la natura e l'importo delle gare programmate e favorendo la qualificazione con riserva nei casi in cui si possa configurare il rischio di paralisi dell'attività del soggetto istante.

Tra le richieste di qualificazione con riserva, un particolare rilievo è stato riconosciuto a quelle presentate dalle Province autonome di Trento e Bolzano, in considerazione dell'autonomia di cui tali enti godono nell'esercizio delle rispettive competenze legislative ed amministrative e delle loro peculiarità territoriali e organizzative. L'esigenza della qualificazione con riserva, nel caso specifico, è scaturita dalla operatività nei suddetti territori di un sistema di qualificazione autonomo, introdotto da leggi provinciali e differente da quello nazionale.

Non avendo il legislatore nazionale previsto la possibilità di deroghe al sistema di qualificazione di cui agli articoli 62 e 63 del Codice dei contratti e in considerazione della impossibilità di procedere alla registrazione con riserva di tutti i soggetti inseriti negli elenchi provinciali delle stazioni appaltanti qualificate, l'Autorità ha richiesto alle Province autonome di indicare le stazioni appaltanti per le quali si ritenesse necessaria una qualificazione con riserva.

Nel dettaglio, per la Provincia di Trento, l'Autorità ha manifestato la disponibilità a valutare la sussistenza degli estremi per la qualificazione con riserva delle gestioni aggregate dei relativi Comuni e, eventualmente, di un numero rigorosamente circoscritto di ulteriori stazioni appaltanti di particolare rilievo, nelle more della piena attuazione del sistema di qualificazione nazionale anche nel territorio provinciale.

In direzione analoga si è proceduto per le stazioni appaltanti indicate dalla Provincia di Bolzano.

Al fine di valutare la possibilità di una qualificazione con riserva ai sensi dell'articolo 63, comma 13, del d.lgs. n. 36/2023, che consentisse ai soggetti territoriali indicati dalle Province di Trento e Bolzano di acquisire la capacità tecnica ed organizzativa richiesta per ottenere la successiva qualificazione secondo la normativa nazionale, ANAC ha effettuato una verifica preliminare in merito all'iscrizione AUSA degli enti territoriali indicati. Verificata con esito positivo la predetta registrazione e tenuto conto delle motivazioni fornite dalle Province di Trento e Bolzano, con distinte delibere l'Autorità ha autorizzato l'iscrizione con riserva di n. 17 soggetti territoriali indicati dalla Provincia di Trento e di n. 15 soggetti territoriali indicati dalla Provincia di Bolzano.

9.4. L'ASSEGNAZIONE D'UFFICIO DI UNA STAZIONE APPALTANTE O DI UNA CENTRALE DI COMMITTENZA QUALIFICATA - DELIBERA N. 266/2023

Una delle novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti è rappresentata dall'istituto della assegnazione d'ufficio, da parte di ANAC, di una stazione appaltante qualificata ai soggetti privi di idonea qualificazione.

L'articolo 62, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023 dispone, infatti, che "*Le stazioni appaltanti non qualificate consultano sul sito istituzionale dell'ANAC l'elenco delle stazioni appaltanti qualificate e delle centrali di committenza qualificate. La domanda di svolgere la procedura di gara, rivolta dalla stazione appaltante non qualificata ad una stazione appaltante qualificata o ad una centrale di committenza qualificata, si intende accolta se non riceve risposta negativa nel termine di dieci giorni dalla sua ricezione. In caso di risposta negativa, la stazione appaltante non qualificata si rivolge all'ANAC, che provvede entro quindici giorni all'assegnazione d'ufficio della richiesta a una stazione appaltante qualificata o a una centrale di committenza qualificata, individuata sulla base delle fasce di qualificazione di cui all'articolo 63, comma 2. Eventuali inadempienze rispetto all'assegnazione d'ufficio di cui al terzo periodo possono essere sanzionate ai sensi dell'articolo 63, comma 11, secondo periodo*".

Al fine di regolamentare tale procedura, con delibera n. 266 del 20 giugno 2023 l'Autorità ha adottato il *Regolamento per l'assegnazione d'ufficio di una stazione appaltante o centrale di committenza qualificata, ai sensi dell'art. 62, comma 10, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, che disciplina tutte le fasi del relativo processo nel rispetto delle previsioni codicistiche, indicando le tempistiche da osservare e i criteri da seguire per l'individuazione di stazioni appaltanti in possesso dei requisiti necessari per lo svolgimento delle procedure di gara oggetto di richiesta di assegnazione.

Unitamente al Regolamento, è stato messo a disposizione dei soggetti richiedenti un modulo da compilare con le informazioni inerenti alla procedura di affidamento oggetto della richiesta di assegnazione d'ufficio. Ciò al fine di consentire all'Autorità di individuare un numero adeguato di stazioni appaltanti qualificate in possesso dei requisiti necessari per l'espletamento della specifica procedura oggetto dell'istanza.

La *ratio* dell'istituto in argomento è quella di consentire ad un soggetto non qualificato la rapida individuazione di una stazione appaltante qualificata disponibile a svolgere la procedura di gara nel suo interesse. Tuttavia, costituisce necessario presupposto per l'attivazione di tale procedura un preesistente diniego opposto al soggetto non qualificato. La richiamata disposizione normativa, infatti, consente alla stazione appaltante non qualificata di rivolgersi ad ANAC nelle sole ipotesi di risposta negativa o di silenzio perpetrato per oltre dieci giorni da parte di una stazione appaltante o di una centrale di committenza qualificata preliminarmente interpellata.

L'importanza dell'istituto risiede nel fatto che esso consente a soggetti non qualificati di poter fruire di un sostanziale supporto da parte dell'Autorità, utile e opportuno soprattutto in presenza di procedure di gara di particolare rilievo e afferenti a settori delicati o complessi. A titolo meramente esemplificativo, si segnala, tra le assegnazioni d'ufficio disposte sino ad oggi, una richiesta avente ad oggetto una procedura di gara per l'affidamento di un servizio di igiene urbana di importo pari a 36 milioni di euro.

Nel dettaglio, si evidenzia che, nel corso dei primi sette mesi di efficacia del nuovo Codice dei contratti pubblici (1° luglio 2023 - 31 gennaio 2024), sono pervenute ad ANAC n. 17 istanze di assegnazione di una stazione appaltante qualificata, delle quali 5 si sono concluse con l'adozione, da parte dell'Autorità, del provvedimento di designazione d'ufficio. Per le restanti n. 12 istanze, invece, all'esito di adeguata istruttoria, l'Autorità ha ritenuto di non procedere all'assegnazione d'ufficio, in quanto alcune di esse sono risultate carenti dei presupposti di ammissibilità, per altre è stata accertata la riconducibilità nell'ambito delle deroghe all'obbligo di qualificazione di cui all'articolo 2, comma 2, dell'Allegato II.4 al Codice, mentre per altre ancora è emersa l'opportunità di formulare specifiche richieste di integrazione documentale, le quali, tuttavia, sono rimaste prive di riscontro.

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 del contraddittorio e consentendo la partecipazione del soggetto richiedente e delle stazioni appaltanti interpellate, soprattutto in caso di necessità di chiarimenti e/o di integrazione documentale.

Ai fini dell'individuazione delle stazioni appaltanti a cui richiedere la disponibilità, l'Autorità si è basata sui dati in proprio possesso, acquisiti sia attraverso l'applicativo realizzato per la gestione delle procedure di qualifi-

cazione, sia – con specifico riferimento alle gare svolte – attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), applicando i criteri di cui all'articolo 8 del citato Regolamento.

In particolare, ANAC, nel selezionare le stazioni appaltanti e le centrali di committenza da interpellare per l'eventuale assegnazione d'ufficio, ha tenuto conto dell'oggetto della richiesta della stazione appaltante istante (e, soprattutto, della categoria CPV di appartenenza dell'affidamento), del valore del contratto da affidare, del settore di qualificazione (lavori, servizi e forniture, partenariato pubblico-privato), del livello di qualificazione necessario, nonché della pregressa esperienza in affidamenti analoghi.

Nell'ambito di tali parametri, è stata poi riconosciuta priorità alle stazioni appaltanti e/o alle centrali di committenza che, in sede di iscrizione al relativo elenco, avessero manifestato la propria disponibilità a svolgere attività di committenza in favore di terze stazioni appaltanti; in subordine, sono stati presi in considerazione i soggetti iscritti di diritto e, infine, i soggetti iscritti con riserva.

Sono stati valorizzati, inoltre, l'ambito amministrativo di appartenenza e la collocazione territoriale, dando precedenza alle stazioni appaltanti o alle centrali di committenza ricadenti nel medesimo ambito amministrativo del richiedente o, comunque, poste in condizioni di contiguità territoriale con lo stesso.

10 I PARERI DI PRECONTENZIOSO, L'ATTIVITÀ CONSULTIVA E I PARERI MOTIVATI

10.1. L'ISTITUTO DEL PRECONTENZIOSO: IL NUOVO REGOLAMENTO - DELIBERA N. 267/2023

Il nuovo Codice dei contratti pubblici[207] (articolo 220, comma 1) ha confermato l'istituto del precontenzioso, consistente nell'adozione, da parte di ANAC, previo contraddittorio, di pareri volti alla risoluzione di questioni controverse insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Nel corso del 2023, pertanto, è stato adottato il nuovo *Regolamento in materia di precontenzioso di cui all'art. 220 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*, approvato dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 267 del 20 giugno 2023.

Il nuovo Regolamento della funzione precontenziosa, entrato in vigore il 1° luglio 2023 (data in cui hanno acquistato efficacia le disposizioni del d.lgs. n. 36/2023), ha sostituito il Regolamento in materia di pareri di precontenzioso di cui all'articolo 211 del d.lgs. n. 50/2016[208] (adottato con delibera ANAC n. 10 del 9 gennaio 2019), il quale ha, tuttavia, continuato a trovare applicazione per la trattazione delle istanze afferenti procedure di affidamento assoggettate al citato d.lgs. n. 50/2016.

Le modifiche introdotte dal nuovo Regolamento

Le modifiche introdotte con il nuovo Regolamento riflettono la ridefinizione e il potenziamento della funzione precontenziosa voluto dal legislatore nel primo comma dell'articolo 220 del nuovo Codice, nel quale, in attuazione del criterio direttivo contenuto nell'articolo 1, comma 2, lettera ll) della legge delega n. 78/2022[209] – che prevedeva l'"*estensione e rafforzamento dei metodi di risoluzione delle controversie alternativi al rimedio giurisdizionale, anche in materia di esecuzione del contratto*" –, è stata significativamente innovata la disciplina dell'articolo 211 del d.lgs. n. 50/2016, perseguendo la finalità di rafforzare l'efficacia conformativa e obbligatoria dei pareri di ANAC.

La prima rilevante modifica è quella relativa all'eliminazione della distinzione tra pareri vincolanti e non vincolanti, che comportava una differente efficacia soggettiva (definita "a geometria variabile") e un diversificato regime di impugnazione delle due tipologie di pareri.

La seconda rilevante modifica concerne la limitazione del potere di impugnazione del parere in capo all'operatore economico che lo abbia richiesto o che vi abbia aderito (adesione che, nel nuovo sistema, non determina più l'efficacia vincolante del parere); in questi casi, infatti, il diritto del privato a proporre ricorso è circoscritto alla sola "*violazione delle regole di diritto relative al merito della controversia*", in applicazione del principio generale (di cui all'articolo 21-*octies*, comma 2, della legge n. 241/1990[210]) di non annullabilità dei provvedimenti viziati da violazioni di norme sul procedimento o sulla forma che non incidano sul contenuto dispositivo degli stessi.

La terza novità riguarda la previsione dell'obbligo, per la stazione appaltante e/o per l'ente concedente che non intenda conformarsi al parere, di comunicare, entro quindici giorni, le relative motivazioni alle parti interessate e all'Autorità, la quale è legittimata a proporre ricorso al giudice amministrativo entro i successivi trenta giorni.

Ulteriore novità è rappresentata dall'estensione del potere regolamentare di ANAC anche alla previsione dei

207 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".*

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

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

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

casi in cui la funzione precontenziosa è esercitabile per dirimere controversie sorte in fase esecutiva e, quindi, non più solo durante lo svolgimento delle procedure di gara.

Il nuovo Regolamento della funzione precontenziosa, dunque, ha recepito le innovazioni introdotte dal legislatore, perseguendo, quali obiettivi principali, la ridefinizione dell'ambito soggettivo e oggettivo entro il quale tale funzione è esercitata, la semplificazione delle modalità di presentazione dell'istanza e di definizione del procedimento, nonché la disciplina della fase di adeguamento al parere e dei rimedi esperibili avverso il parere medesimo.

Sotto il profilo soggettivo, si prevede che le richieste di parere possano essere formulate, singolarmente o congiuntamente, da ciascuno dei soggetti di cui all'articolo 220, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, precisando che le istanze devono essere sempre proposte dal legale rappresentante del richiedente e che, in caso di soggetti portatori di interessi collettivi, è onere di questi ultimi dimostrare che la questione controversa rientra nel perimetro delle finalità statutarie dell'associazione o del comitato e che l'interesse al rilascio del parere è comune agli associati.

Sotto il profilo oggettivo, è previsto l'esercizio della funzione precontenziosa, oltre che in relazione a questioni controverse "*insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara*", anche per la definizione di questioni sorte in fase esecutiva, con esclusivo riferimento alle seguenti quattro fattispecie in cui la stazione appaltante e/o l'ente concedente abbiano esercitato un potere autoritario: *i*) le violazioni del divieto di rinnovo tacito dei contratti; *ii*) la clausola di revisione del prezzo e il relativo provvedimento applicativo; *iii*) le modifiche del contratto in violazione dell'obbligo di gara; *iv*) il diniego di autorizzazione al subappalto. Attraverso la definizione delle predette fattispecie viene anche radicata la successiva giurisdizione del giudice amministrativo nell'eventualità di un ricorso di ANAC. Dal novero delle questioni oggetto della funzione precontenziosa dell'Autorità sono, in ogni caso, escluse le controversie in materia di accesso agli atti.

Il procedimento per l'adozione dei pareri di precontenzioso

Il procedimento previsto per l'adozione dei pareri di precontenzioso, improntato ai canoni del procedimento amministrativo, ricalca la disciplina contenuta nel precedente Regolamento. Viene specificato che le parti istanti hanno l'onere di instaurare il contraddittorio nei confronti di tutti i soggetti interessati alla soluzione della questione controversa, mediante invio (a mezzo PEC) del modulo informatico di precontenzioso e dell'eventuale memoria, con successiva trasmissione all'Autorità, a comprova, della ricevuta di avvenuta consegna della PEC.

La facoltà dei soggetti "convenuti" di aderire alla richiesta di parere è tuttora esercitabile entro il termine di cinque giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione dell'istanza. L'adesione determina la trattazione in via prioritaria del parere (articolo 6, comma 1, lettera b), del Regolamento), nonché il successivo limite del potere di impugnazione alle sole violazioni delle regole di diritto relative al merito della controversia.

Il nuovo Regolamento prevede, altresì, la trattazione in via prioritaria delle istanze di parere relative a procedure di affidamento oggetto di protocolli di intesa per lo svolgimento dell'attività di vigilanza collaborativa di ANAC, di cui all'articolo 222, comma 3, lettera h) del nuovo Codice.

Il procedimento di precontenzioso può avere tre epiloghi. Il primo è rappresentato dalla declaratoria di inammissibilità e/o improcedibilità dell'istanza. In tal caso, l'Ufficio di precontenzioso dell'Autorità, all'esito del vaglio preliminare, trasmette la proposta al Consiglio con cadenza quindicinale (non più mensile) e il provvedimento viene successivamente comunicato alle parti interessate.

Come elemento di novità, è fatta salva la facoltà di ANAC di esercitare i poteri di ricorso diretto o indiretto al giudice amministrativo, ricorrendone i presupposti di cui all'articolo 220, commi 2 e 3, del Codice, anche nei casi di inammissibilità o improcedibilità delle istanze di precontenzioso (ad eccezione delle ipotesi in cui penda una controversia giurisdizionale sulla medesima questione tra le stesse parti). Tale previsione è volta a raccordare l'esercizio della funzione precontenziosa con la legittimazione ad agire di ANAC, in modo da utilizzare anche il canale delle istanze di precontenzioso per l'esercizio di poteri maggiormente incisivi, soprattutto in presenza di violazioni gravi, che richiedano un intervento dell'Autorità anche in assenza dei presupposti per il rilascio di un parere di precontenzioso.

Il secondo possibile epilogo del procedimento è rappresentato dall'adozione di un parere di precontenzioso, approvato con delibera del Consiglio. La fase istruttoria rimane caratterizzata dal necessario rispetto del contraddittorio, dalla previsione di tempi rapidi per la partecipazione al procedimento e da una interlocuzione scritta. È stato, tuttavia, previsto che, nel caso in cui emerga l'esigenza di acquisire ulteriori informazioni o

documenti (anche da parte di soggetti estranei al procedimento), la relativa richiesta sospende il termine per l'emissione del parere.

Il terzo possibile epilogo del procedimento, infine, è rappresentato dall'adozione del parere da parte del Dirigente dell'Ufficio di precontenzioso ANAC, corredato da una motivazione sintetica, anche attraverso il richiamo a precedenti pareri dell'Autorità. Rispetto al Regolamento precedente, tale possibilità è estesa a tutte le procedure di valore inferiore alla soglia di rilevanza europea in cui oggetto dell'istanza sia una questione di facile soluzione.

La fase finale del procedimento, relativa alla comunicazione e alla pubblicità del parere, è regolamentata in analogia al sistema precedente. Sono previste modifiche, invece, in relazione alla fase a valle del procedimento, relativa all'adeguamento al parere, la quale assume un rilievo centrale, nell'ottica dell'esercizio dei poteri conformativi attribuiti all'Autorità dal legislatore, in caso di non conformazione al parere da parte della stazione appaltante o dell'ente concedente. Questi ultimi, entro il termine breve di quindici giorni, sono tenuti a rendere edotta l'Autorità della propria decisione di conformarsi al parere di precontenzioso o di dissociarsi da esso, mediante trasmissione del modulo allegato alla comunicazione del parere medesimo. In caso di conformazione, il Regolamento consente alle parti di trasmettere i provvedimenti consequenziali adottati entro i successivi trenta giorni. In caso di mancata conformazione, invece, il provvedimento motivato di "dissociazione" dal parere deve essere trasmesso, entro il termine di quindici giorni, ad ANAC e a tutte le parti del procedimento. L'omissione di tali comunicazioni o la trasmissione di informazioni non veritiere comporta l'avvio di un procedimento per l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 222, comma 13, del Codice. Il rispetto dei termini, in particolare, è fondamentale per consentire all'Autorità l'attivazione tempestiva del ricorso giurisdizionale dinanzi al giudice amministrativo per la contestazione della mancata conformazione al parere; risulta accresciuta, in tal modo, l'efficacia obbligatoria e vincolante di tutti i pareri di precontenzioso resi da ANAC.

Tra le disposizioni innovative, si annoverano anche quelle relative ai rimedi esperibili avverso il parere di precontenzioso. Con riferimento alla previsione legislativa che limita le censure proponibili dalle parti che abbiano richiesto il parere o vi abbiano aderito alle sole ipotesi di violazioni delle regole di diritto concernenti il merito della controversia, il Regolamento (articolo 14) ha adottato una lettura ampia e costituzionalmente orientata, volta a non limitare la legittimazione al ricorso al solo operatore economico istante o aderente, ma a prevedere che il parere possa essere impugnato da tutti i soggetti legittimati, ai sensi e nei termini di cui all'articolo 120 del Codice del processo amministrativo (CPA)[211], inclusi la stazione appaltante, l'ente concedente, i soggetti controinteressati, l'operatore economico convenuto. In tal senso, la limitazione prevista dal legislatore nel secondo periodo del primo comma dell'articolo 220 è stata intesa non alla stregua di una limitazione della legittimazione ad agire, bensì di una limitazione dei motivi di impugnazione, operante solo nei confronti della parte che abbia richiesto il parere o che vi abbia aderito in via successiva.

Viene, inoltre, ammesso il riesame del parere, in presenza dei tassativi presupposti previsti nell'articolo 15 del Regolamento, segnatamente per errore di fatto risultante dagli atti e dai documenti del procedimento ovvero in caso di rinvenimento di documenti decisivi che la parte non abbia potuto produrre per causa ad essa non imputabile. Il termine perentorio per la presentazione dell'istanza di riesame è di trenta giorni decorrenti dalla ricezione della comunicazione del parere ovvero dal ritrovamento dei documenti.

211 Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, *"Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo".*

10.2. NUMERI E CARATTERISTICHE DEI PARERI EMESSI NELL'ANNO 2023

10.2.1. Le istanze di precontenzioso trattate

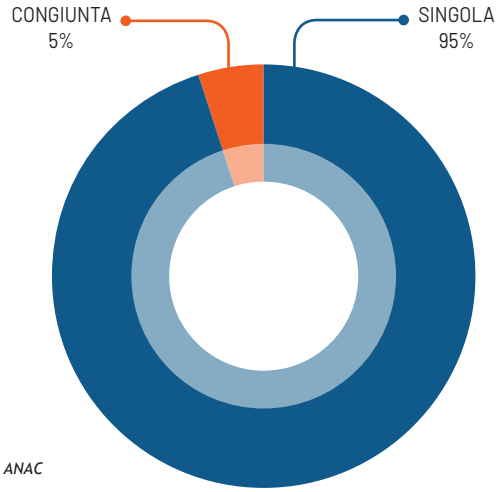
Nel corso del 2023 sono pervenute all'Autorità n. 387 istanze di parere di precontenzioso e ne sono state lavorate n. 441 in totale, in quanto alle n. 387 istanze presentate nel 2023 si sono aggiunte n. 54 istanze pervenute nel 2022 il cui *iter* procedimentale si è concluso con provvedimento nel 2023.

Come desumibile dal grafico n. 10.1, delle n. 441 istanze lavorate nel 2023, le istanze singole ai sensi dell'articolo 4 del Regolamento sono state n. 421, pari al 95%, mentre le istanze congiunte ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento sono state n. 20, pari al 5%.

Per il 64% dei casi le istanze di precontenzioso hanno riguardato gare aventi ad oggetto l'affidamento di servizi, per il 28% lavori, per il 6% forniture, per l'1% contratti misti, come risulta dal grafico n. 10.2.

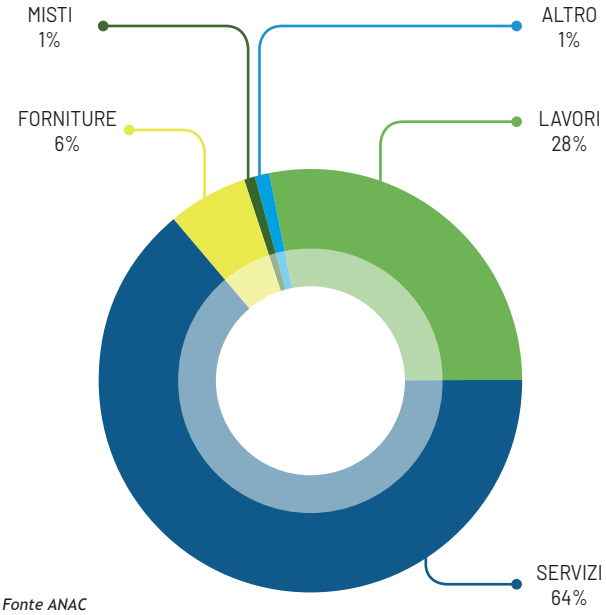
Le gare maggiormente interessate dalle istanze di precontenzioso, nel corso del 2023, sono state quelle di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, pari al 70%, mentre quelle di importo superiore alle predette soglie si sono attestate al 28%, come si evince dal grafico n. 10.3.

Grafico 10.1 | Tipologia delle istanze di precontenzioso 2023



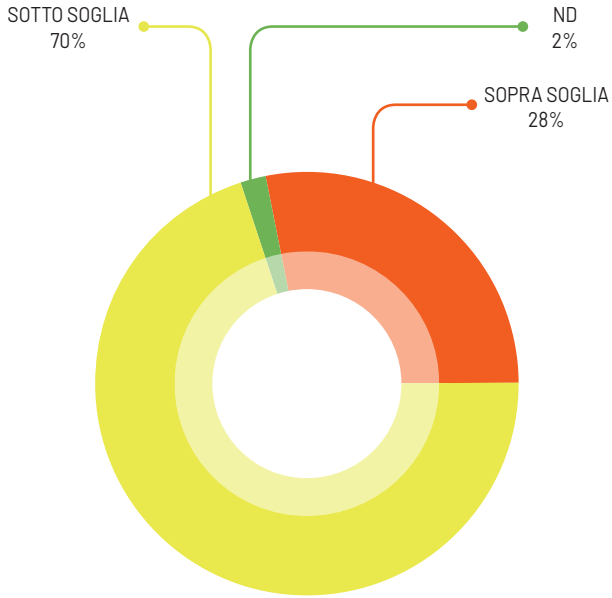
Fonte ANAC

Grafico 10.2 | Oggetto di gara delle istanze di precontenzioso 2023



Fonte ANAC

Grafico 10.3 | Importo a base di gara delle istanze di precontenzioso 2023



Fonte ANAC

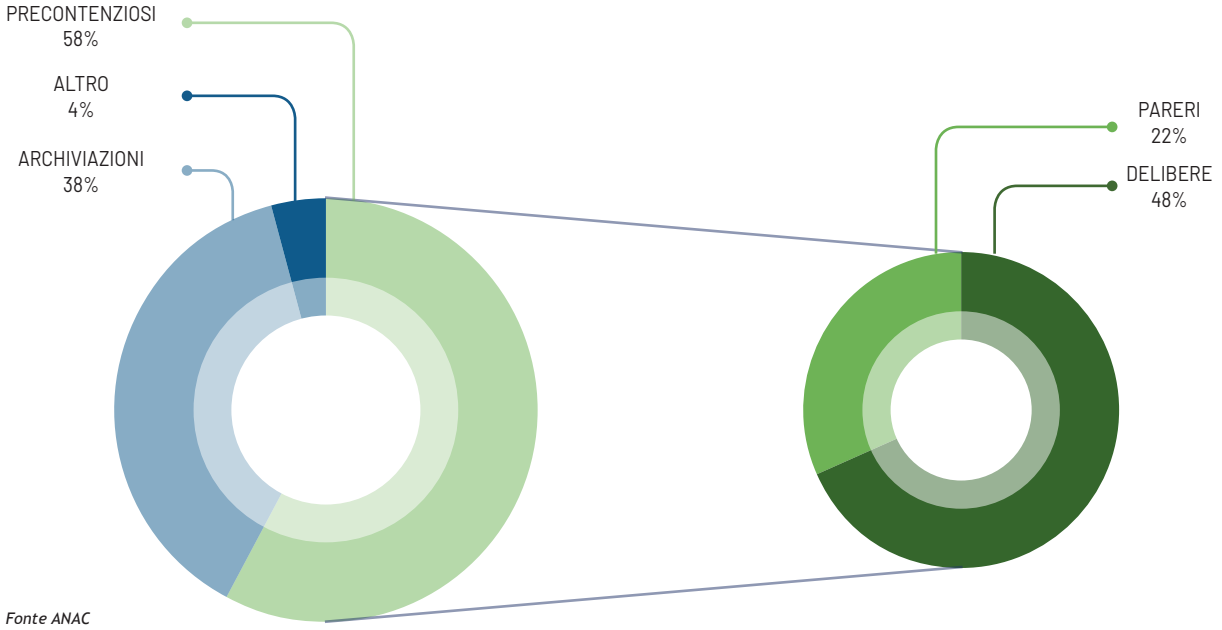
10.2.2. I pareri di precontenzioso emessi

Dei n. 441 procedimenti gestiti nel 2023, n. 253 (pari al 58% del totale) si sono conclusi con l'emissione di pareri di precontenzioso e n. 169 (pari al 38%) con l'archiviazione ai sensi dell'articolo 7 del Regolamento, mentre il restante 4% ha riguardato altre fattispecie (istanze di riesame, istanze di accesso agli atti, altre tipologie di istanze).

Dei n. 253 pareri emessi, n. 173 (pari al 68%) sono stati adottati con delibera consiliare ai sensi dell'articolo 10 del Regolamento, mentre n. 80 (pari al 32%) sono stati adottati nella forma semplificata prevista dall'articolo 11 del Regolamento, direttamente dal Dirigente dell'Ufficio ANAC competente, previo contraddittorio, con motivazione sintetica; questi ultimi hanno riguardato, in particolare, questioni inerenti a procedure di importo inferiore alla soglia europea (nel caso di servizi e forniture) o ad euro 1.000.000,00 (nel caso di lavori) e che apparivano di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento.

Il grafico n. 10.4 fornisce una rappresentazione di tali esiti.

Grafico 10.4 | Esiti delle istanze di precontenzioso 2023



Fonte ANAC

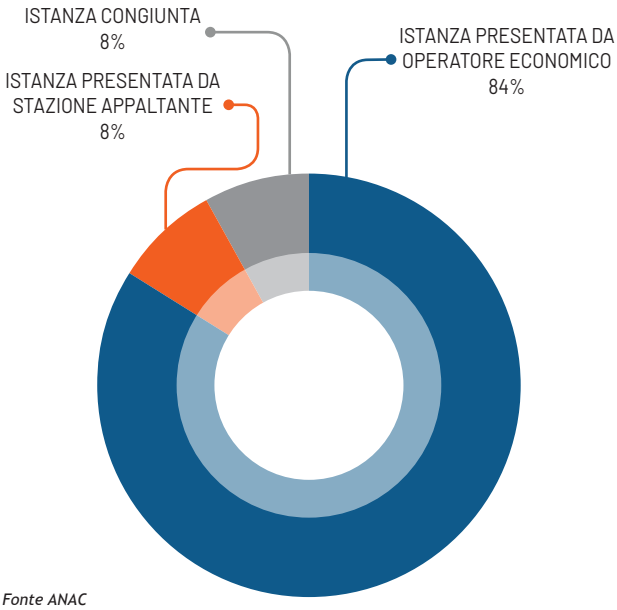
Relativamente ai predetti n. 253 pareri di precontenzioso emessi nel 2023, emerge che l'iniziativa di avvalersi della funzione del precontenzioso è stata assunta, nella maggior parte dei casi, da operatori economici. Sono stati n. 213 (pari all'84% del totale), infatti, i pareri emessi su istanza di un operatore economico – soggetto concorrente alla procedura o interessato a partecipare alla stessa – volti ad ottenere una pronuncia dell'Autorità in ordine alla conformità della condotta della stazione appaltante nell'indizione della gara o nell'adozione di un provvedimento di ammissione, di esclusione o di aggiudicazione del contratto.

I pareri emessi su istanze formulate da stazioni appaltanti sono stati, invece, appena n. 20, pari all'8% del totale.

Infine, n. 20 pareri (pari all'8%) sono stati resi su istanze congiunte delle parti, nel cui novero sono ricomprese sia le 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 (articolo 5 del Regolamento di precontenzioso), sia le istanze presentate singolarmente da uno dei soggetti interessati (stazione appaltante o operatore economico), con successiva adesione delle altre parti interessate entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione dell'istanza (articolo 4, comma 3, del Regolamento).

Il grafico n. 10.5 fornisce una rappresentazione di tali dati.

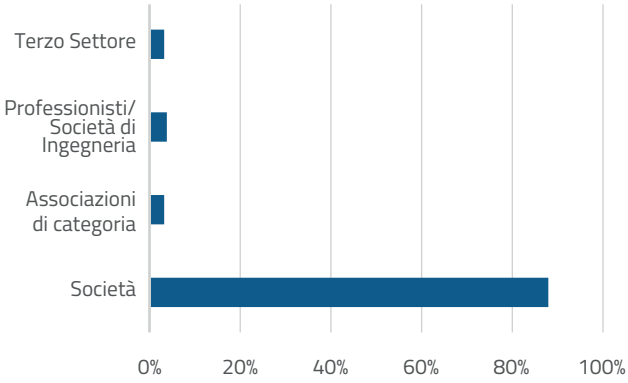
Grafico 10.5 | Pareri 2023: soggetti istanti



Fonte ANAC

La composizione della categoria degli operatori economici istanti è caratterizzata – come si desume dal grafico n. 10.6 – dalla forte prevalenza (88% del totale) delle imprese individuali o costituite in forma societaria, partecipanti come singoli (articolo 65, comma 2, lettera a), d.lgs. n. 36/2023) o in una delle forme di associazione consentite dal Codice (articolo 65, comma 2, lettera b), c), d), e), f), g), d.lgs. n. 36/2023).

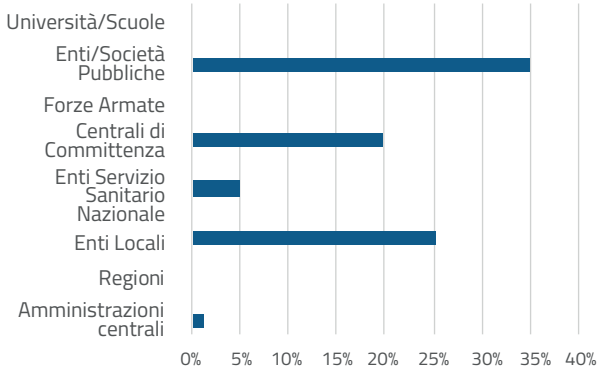
Grafico 10.6 | Pareri 2023: tipologie di operatori economici istanti



Fonte ANAC

Dei n. 20 pareri emessi su istanze formulate ad iniziativa di stazioni appaltanti, la maggior parte è stata promossa da enti e società pubbliche, che costituiscono il 35% del totale, e da enti locali (Comuni e Province e loro aggregazioni), corrispondenti al 25%; seguono le centrali di committenza (20%) e le amministrazioni centrali (15%), come risulta dal grafico n. 10.7.

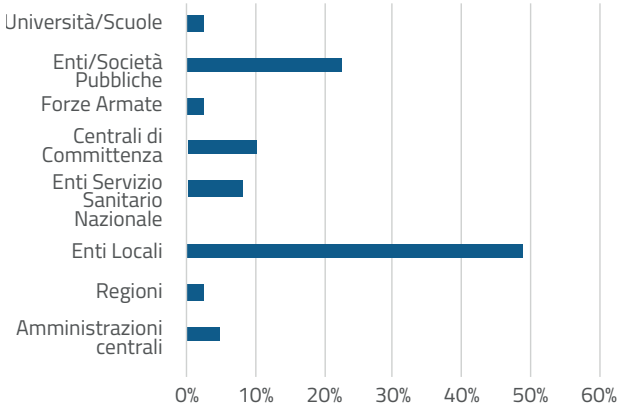
Grafico 10.7 | Pareri 2023: tipologie di stazioni appaltanti istanti



Fonte ANAC

L'alta incidenza delle gare bandite da enti locali, nell'ambito delle controversie sottoposte all'Autorità e interessate dall'emissione di un parere di precontenzioso nel 2023, è confermata dai dati concernenti le stazioni appaltanti convenute: il 49% dei pareri emessi, infatti, ha riguardato provvedimenti di enti locali, il 24% provvedimenti di enti o società pubbliche e il 10% atti adottati da centrali di committenza, come si evince dal grafico n. 10.8.

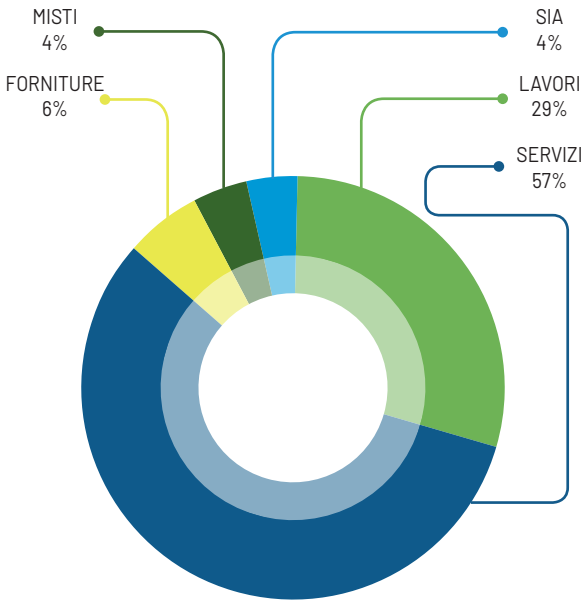
Grafico 10.8 - Pareri 2023: tipologie di stazioni appaltanti convenute



Fonte ANAC

Il grafico n. 10.9, invece, mostra che dei n. 253 pareri di precontenzioso emessi nel 2023, il 29% ha riguardato gare aventi ad oggetto l'affidamento di lavori, il 57% di servizi, il 6% di forniture, il 4% di contratti misti e il 4% di servizi di ingegneria e architettura.

Grafico 10.9 | Pareri 2023: oggetto della gara



Fonte ANAC

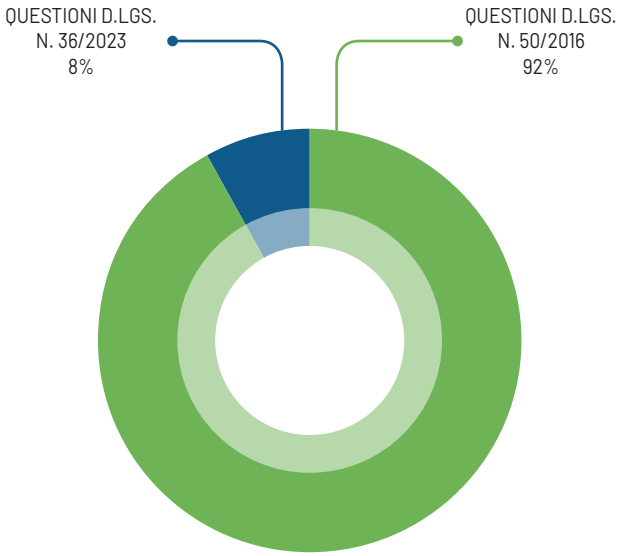
Il Regolamento di precontenzioso prevede che, a seguito dell'emissione del parere, le parti interessate comunichino ad ANAC le determinazioni adottate al fine di adeguarsi a quanto in esso contenuto (articolo 13). L'Autorità effettua periodicamente il monitoraggio dei *feedback* pervenuti.

Dai dati del 2023 emerge che, per i pareri di precontenzioso tradottisi in giudizi di non conformità, il tasso di adeguamento è stato pari a circa il 60%; un valore calcolato tenendo conto esclusivamente dei casi, comunicati al competente Ufficio di ANAC, nei quali le stazioni appaltanti hanno agito in autotutela rimuovendo il provvedimento giudicato illegittimo. In questo dato non rientrano i casi (circa il 30% del totale) in cui, in assenza di riscontro da parte delle stazioni appaltanti interessate, l'Ufficio Sanzioni dell'Autorità, avviato il relativo procedimento, ha accertato l'avvenuto adeguamento dell'amministrazione, sebbene non comunicato. Non sono stati computati, inoltre, i casi in cui il parere è stato impugnato dinanzi al giudice amministrativo.

10.3. LE PRINCIPALI QUESTIONI TRATTATE NEI PROCEDIMENTI DI PRECONTENZIOSO

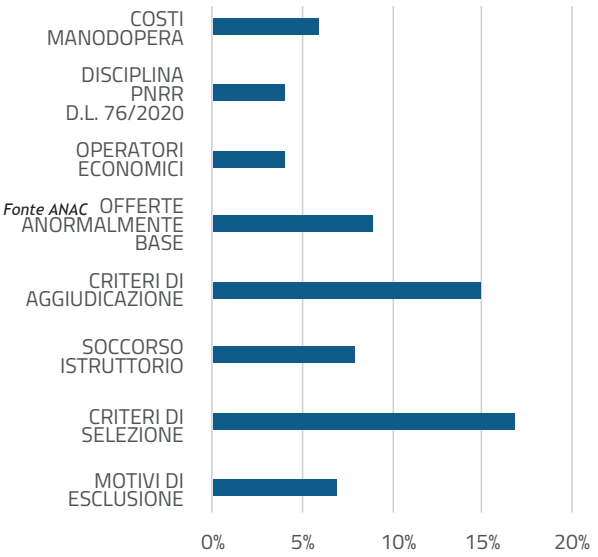
Preliminarmente, come riportato anche nel grafico n. 10.10, si precisa che dei n. 253 pareri emessi nel 2023 il 92% (pari a n. 234 pareri) ha riguardato questioni relative alla disciplina di cui al d.lgs. n. 50/2016, mentre l'8% (ovvero n. 19 pareri) ha avuto ad oggetto questioni inerenti alla disciplina del d.lgs. n. 36/2023 e del nuovo Regolamento di precontenzioso.

Grafico 10.10 | Pareri 2023: disciplina giuridica applicata



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, soccorso istruttorio, criteri di selezione), la definizione e l'applicazione delle regole e dei criteri di aggiudicazione e l'esame delle offerte (offerte anomale e relativa valutazione, costi della manodopera); infine, diversi pareri hanno avuto ad oggetto la disciplina di cui al decreto-legge n. 76/2020[212] e le modalità di partecipazione degli operatori economici, con particolare riferimento ai consorzi stabili.

Grafico 10.11 | Pareri 2023: questioni giuridiche ricorrenti



Fonte ANAC

Fonte ANAC

Si procede ad illustrare brevemente alcuni pareri emessi dall'Autorità in relazione agli istituti cui si è fatto cenno, dei quali alcuni si riferiscono a procedure regolamentate dal d.lgs. n. 50/2016, altri alle istanze più significative concernenti l'applicazione del d.lgs. n. 36/2023.

10.3.1. Il soccorso istruttorio

Diverse questioni sulle quali è stato chiesto ad ANAC di esprimere un parere di precontenzioso hanno intercettato, sotto diversi profili, l'istituto del soccorso istruttorio, disciplinato prima dall'articolo 83, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016 e, attualmente, dall'articolo 101 del d.lgs. n. 36/2023.

Per quanto attiene ai confini dell'istituto, nella delibera n. 391 del 6 settembre 2023, l'Autorità, pronunciandosi in relazione ad un appalto di lavori di valore inferiore a 150.000 euro, ha dichiarato di ritenere illegittima la mancata attivazione del soccorso istruttorio per l'integrazione della dichiarazione attestante il possesso dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo di cui all'articolo 90, comma 1, del d.P.R. n. 207/2010[213]. L'Autorità ha rilevato, infatti, che la carenza della dichiarazione resa dall'operatore economico – consistente, nel caso specifico, nell'omessa produzione dei certificati di esecuzione dei lavori svolti nel quinquennio antecedente – attiene esclusivamente alle modalità di estrinsecazione dell'attestazione del requisito e, pertanto, non si riverbera necessariamente in modo negativo sul dato sostanziale dell'effettivo possesso dello stesso al momento della scadenza del termine di presentazione delle offerte, con la conseguenza che, in simili ipotesi, deve ritenersi doverosa l'attivazione del soccorso istruttorio.

Nella delibera ANAC n. 506 dell'8 novembre 2023, sempre in tema di dichiarazioni, è stato chiarito che, laddove la richiesta di "soccorso" abbia ad oggetto una dichiarazione facoltativa e non essenziale ai fini dell'ammissione alla gara e sia rivolta semplicemente a fugare un dubbio interpretativo sulla effettiva volontà del concorrente – nel caso di specie, la volontà di ricorrere al subappalto, dichiarata nel Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), ma non riportata anche nella domanda di partecipazione –, essa va inquadrata nell'ambito del soccorso procedimentale, piuttosto che in quello del soccorso istruttorio. Pertanto, nello specifico caso esaminato, la mancata risposta tempestiva alla richiesta di chiarimenti sulla effettiva volontà di ricorrere al subappalto facoltativo non determinava l'esclusione del concorrente, ma soltanto la mancata autorizzazione al subappalto in caso di stipula del contratto, ove non venisse in rilievo il difetto di qualificazione del concorrente medesimo.

Con riferimento al contratto di avvalimento, con delibera n. 75 del 22 febbraio 2023, l'Autorità ha ritenuto legittima l'esclusione di un operatore che, in sede di soccorso istruttorio, aveva prodotto un contratto di avvalimento privo di data certa anteriore alla scadenza del termine di presentazione delle offerte e, pertanto, non idoneo a costituire in capo all'istante il requisito

212 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.

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

necessario alla partecipazione di cui era personalmente privo. A tale proposito, è stato, altresì, evidenziato come anche la bozza del nuovo Codice – ora, articolo 101, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 36/2023 – avesse accolto la posizione espressa da ANAC nella determinazione n. 1/2015, prevedendo che "*la mancata presentazione* [...] *del contratto di avvalimento* [...] *è sanabile mediante documenti aventi data certa anteriore al termine fissato per la presentazione delle offerte*". Nel caso esaminato, in particolare, è stato rilevato che il contratto di avvalimento prodotto dopo la scadenza del termine di presentazione delle offerte non recava né la marcatura temporale necessaria ad attestare l'associazione di una data certa alle firme digitali apposte, né altri sistemi di validazione temporale previsti dall'articolo 41, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 febbraio 2013[214], mentre la sola apposizione della firma digitale non era idonea a garantire l'esattezza del riferimento temporale e, dunque, ad assicurare la certezza della data di formazione del documento, ai fini della sua opponibilità ai terzi.

In relazione all'omesso pagamento del contributo di gara in favore di ANAC entro il termine di scadenza per la presentazione delle offerte, l'Autorità, anche con riferimento alle procedure assoggettate al d.lgs. n. 36/2023, ha ribadito che esso comporta l'esclusione dalla gara, venendo in rilievo una causa di esclusione prevista in via diretta dalla legge. Il soccorso istruttorio è ammissibile solo per la produzione della ricevuta di pagamento del contributo, che, in ogni caso, deve essere stato effettuato entro il termine per la presentazione delle offerte (delibera ANAC n. 151 del 19 aprile 2023). In coerenza con tale orientamento, nella delibera n. 30 del 17 gennaio 2024, l'Autorità ha ritenuto legittima l'esclusione di un operatore che, in sede di soccorso istruttorio, aveva trasmesso la ricevuta del pagamento effettuato dopo il termine di scadenza di presentazione delle offerte. L'Autorità ha, altresì, evidenziato che nella FAQ 1.2 relativa al nuovo bando-tipo n. 1/2023, in tema di conseguenze dell'omesso pagamento del contributo di gara, è stato precisato che «Qualora il pagamento non risulti dal sistema, la stazione appaltante può richiedere, mediante soccorso istruttorio, la regolarizzazione tramite inserimento nel FVOE della ricevuta di avvenuto pagamento avente data anteriore al termine fissato per la presentazione delle offerte. In caso di inottemperanza alla richiesta nel termine stabilito dalla stazione appaltante o di inserimento di ricevuta recante data successiva al termine per la presentazione delle offerte, l'offerta è dichiarata inammissibile. Relativamente al contributo ANAC il soccorso istruttorio può infatti essere utilizzato per integrare la domanda con la produzione di atti o documenti attestanti fatti già avvenuti al momento della scadenza per la sua presentazione, risultando altrimenti non rispettata la scadenza medesima».

Un caso particolare, sempre in tema di soccorso istruttorio, è stato affrontato nella delibera ANAC n. 274 del 20 giugno 2023, in relazione ad una procedura di *project financing*, alla quale aveva partecipato, come unico concorrente, il soggetto promotore, escluso dalla gara per non avere sanato tempestivamente alcune carenze riscontrate dalla stazione appaltante riguardo il PassOE e la cauzione *ex* articolo 183, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016. Con riferimento al PassOE, l'Autorità ha rilevato che, nel caso specifico, la sua irregolarità, consistente nel disallineamento tra la denominazione dell'impresa mandataria ivi riportata e quella indicata nell'offerta, era di natura meramente formale e, pertanto, non impeditiva della partecipazione, in quanto ciò che identifica univocamente l'operatore economico è il codice fiscale. Invece, in relazione alla tardiva produzione della cauzione *ex* articolo 183, comma 13, del d.lgs. n. 50/2016 (che, nella logica del soccorso istruttorio, equivale alla sua mancata produzione), è stato rilevato che, nel caso concreto, essa non determinava l'inidoneità dell'offerta del promotore. Al riguardo, infatti, è stato osservato che tale cauzione, costituita in misura pari al 2,5% del valore complessivo dell'investimento come desumibile dal progetto di fattibilità posto a base di gara, ha la funzione di garantire la copertura delle spese sostenute per la predisposizione della proposta o dell'offerta da chi, promotore o migliore offerente, al termine della procedura di selezione, non sia risultato aggiudicatario. Si tratta, pertanto, di una cauzione posta a tutela di un interesse privato, da tenersi distinta dalla garanzia fideiussoria (di cui all'articolo 93 del d.lgs. n. 50/2016), pari al 2% del valore della concessione, ugualmente richiesta ai partecipanti, la quale, in quanto destinata a coprire il rischio della mancata sottoscrizione del contratto dopo l'aggiudicazione per un qualsiasi fatto riconducibile all'affidatario, è richiesta a tutela dell'interesse della stazione appaltante alla stipula dell'atto contrattuale. Di conseguenza, attesa la *ratio* di tale particolare tipologia di cauzione, è stato ritenuto che, nel caso in esame, la circostanza che il promotore fosse l'unico partecipante alla gara rendesse, di fatto, oggettivamente impossibile il verificarsi dell'ipotesi alla cui copertura sarebbe stata preposta la cauzione prodotta tardivamente, in quanto non era presente

214 Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 febbraio 2013, "*Regole tecniche in materia di generazione, apposizione e verifica delle firme elettroniche avanzate, qualificate e digitali, ai sensi degli articoli 20, comma 3, 24, comma 4, 28, comma 3, 32, comma 3, lettera b), 35, comma 2, 36, comma 2, e 71*".

il soggetto – il miglior offerente diverso dal promotore – nel cui interesse la prestazione della cauzione è richiesta dalla legge e dal bando.

10.3.2. L'avvalimento

L'istituto dell'avvalimento è stato approfondito dall'Autorità in diverse pronunce rese nel 2023, sia con riferimento alle novità apportate dall'articolo 104 del d.lgs. n. 36/2023, sia in relazione ad alcuni aspetti afferenti all'articolo 89 del previgente d.lgs. n. 50/2016.

Nella delibera ANAC n. 567 del 6 dicembre 2023 è stato evidenziato come, con l'articolo 104 del nuovo Codice, il legislatore abbia cambiato approccio all'istituto, incentrando la disciplina sul contratto di avvalimento, anziché sul prestito dei requisiti mancanti, allo scopo di valorizzare le potenzialità pro-concorrenziali di tale strumento. Tale approccio ha portato ad un ampliamento dell'ambito di applicazione dell'istituto rispetto ai suoi confini tradizionali: pertanto, oggetto del contratto di avvalimento possono essere, ora, non solo i requisiti speciali relativi alla capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa, ma anche alcuni requisiti di natura soggettiva ed elementi relativi al contenuto dell'offerta tecnica (con riferimento al c.d. avvalimento premiale, di cui all'articolo 104, comma 12, del d.lgs. n. 36/2023, nel quale il prestito delle risorse è diretto ad ottenere un punteggio più elevato). In particolare, il terzo comma dell'articolo 104 consente l'avvalimento anche dei requisiti soggettivi di cui all'articolo 100, comma 3, diversi dall'iscrizione camerale (autorizzazioni o altri titoli abilitativi richiesti per la partecipazione, ad esclusione dell'iscrizione all'Albo nazionale dei gestori ambientali, per la quale permane il divieto di avvalimento, *ex* articolo 104, comma 10), pur prevendendo, come contrappeso, in ragione della non trasferibilità dei titoli abilitativi dovuta alla loro natura soggettiva, che l'ausiliaria svolga in proprio, quale impresa subappaltatrice, la prestazione per la quale essi sono richiesti. Rimane comunque fermo il divieto di cessione del contratto da parte dell'impresa ausiliata nei confronti dell'ausiliaria-subappaltatrice (articolo 119, comma 1, d.lgs. n. 36/2023). Al riguardo, nella citata delibera è stato richiamato l'articolo 7 del bando-tipo n. 1/2023, ove si precisa che è escluso l'avvalimento dell'iscrizione nel Registro della C.C.I.A.A. o nel Registro delle Commissioni provinciali per l'artigianato, ma che «[Se richiesti requisiti relativi ad autorizzazioni o altri titoli abilitativi di cui all'articolo 100, comma 3, del Codice] Il concorrente può avvalersi di un ausiliario per comprovare il possesso del requisito di cui al punto [...] solo se l'ausiliario esegue direttamente la prestazione per cui tale requisito è richiesto. In tal caso, l'ausiliario agisce in qualità di subappaltatore».

Alla luce del nuovo contesto normativo, l'Autorità ha affermato che è ammissibile il ricorso all'avvalimento per soddisfare il volume di affari sotteso al conseguimento di una determinata fascia di classificazione delle imprese di pulizie, ai fini dell'iscrizione nel registro delle imprese, ai sensi dell'articolo 3 del decreto ministeriale 7 luglio 1997, n. 274[215]. È stato, inoltre, ritenuto che l'appartenenza ad una determinata fascia di classificazione delle predette imprese debba essere considerata espressiva della capacità economico-finanziaria dell'operatore economico, in quanto essa prende in considerazione il volume di affari realizzato dall'impresa nell'ultimo triennio ovvero in un periodo di attività non inferiore a due anni.

Un tema nuovo affrontato da ANAC nell'esercizio della funzione precontenziosa è rappresentato dall'interpretazione dell'articolo 67, comma 7, del d.lgs. 36/2023, ove si prevede che "*Possono essere oggetto di avvalimento solo i requisiti maturati dallo stesso Consorzio*". Nella delibera n. 558 del 29 novembre 2023, l'Autorità, seguendo un'interpretazione letterale della citata disposizione (che non trova un antecedente nel previgente Codice), ha ritenuto che essa non possa che essere intesa nel senso che, qualora il Consorzio stabile assuma il ruolo di impresa ausiliaria, i requisiti oggetto del contratto di avvalimento possono essere solo quelli maturati in proprio dal Consorzio, ovvero quelli conseguiti dal Consorzio a seguito dell'effettivo svolgimento, con la propria struttura d'impresa, di precedenti contratti di appalto. Sebbene tale interpretazione comporti una deroga alla regola del c.d. "cumulo alla rinfusa" – principio generale valevole tanto per il rilascio o il rinnovo dell'attestazione SOA (articolo 67, comma 8, del Codice) quanto per la qualificazione dei Consorzi stabili nella specifica procedura di gara (articolo 67, comma 2, lettera b), d.lgs. n. 36/2023, per gli appalti di lavori) – l'utilizzo (nella norma richiamata, accanto alla locuzione "dallo stesso Consorzio") del verbo "maturare", che, nel settore dei contratti pubblici, diversamente dal verbo "possedere", designa un concetto in movimento e legato ad un *facere*, impedisce di ritenere valido tanto il contratto di avvalimento avente ad oggetto requisiti di qualificazione posseduti da una delle imprese consorziate, quanto quello in cui oggetto di avvalimento siano requisiti posseduti dal Consorzio

215 Decreto del Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato 7 luglio 1997, n. 274, "*Regolamento di attuazione degli articoli 1 e 4 della legge 25 gennaio 1994, n. 82, per la disciplina delle attività di pulizia, di disinfezione, di disinfestazione, di derattizzazione e di sanificazione*".

ma dallo stesso acquisiti attraverso il cumulo delle qualificazioni delle imprese consorziate (come nel caso dell'attestazione SOA). In mancanza di chiare indicazioni, nella relazione illustrativa del Consiglio di Stato allo schema del nuovo Codice, delle ragioni che hanno spinto il legislatore ad introdurre il suddetto limite, si è ritenuto di ravvisarne la *ratio* nel tentativo di porre un freno al fenomeno dei c.d. "avvalifici" e nella volontà di fornire alle stazioni appaltanti garanzie certe in merito alla personalità dei requisiti oggetto del prestito e, in definitiva, alla corretta esecuzione del contratto di appalto.

Nella medesima delibera viene anche affrontato il tema della sostituzione dell'impresa ausiliaria che abbia reso false dichiarazioni riguardo il possesso dei requisiti richiesti dalla *lex specialis*. Sul punto, ANAC, riprendendo i principi statuiti dalla Corte di Giustizia nella sentenza 3 giugno 2021 causa C-210/20 e dalla giurisprudenza nazionale (sia pure in vigenza dell'articolo 89 del d.lgs. n. 50/2016), ha ritenuto che anche nel nuovo Codice – nonostante la diversa formulazione dell'articolo 104, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023 rispetto al previgente articolo 89 del d.lgs. n. 50/2016 – la sostituzione dell'ausiliaria che abbia reso false dichiarazioni o che risulti carente di un requisito richiesto negli atti di gara sia ammissibile solo quando tale carenza non potesse essere conosciuta dal concorrente secondo il ragionevole grado di diligenza in capo a quest'ultimo esigibile.

Altre questioni affrontate dall'Autorità in sede di precontenzioso, sebbene con riferimento al d.lgs. n. 50/2016, riguardano l'avvalimento premiale e l'avvalimento parziale o frazionato.

In particolare, l'istituto dell'avvalimento premiale è stato trattato nella delibera ANAC n. 592 del 19 dicembre 2023, nella quale, dopo avere ribadito che l'istituto dell'avvalimento si applica anche ai contratti esclusi – nel caso esaminato, si trattava di una procedura per l'affidamento in locazione di un immobile comunale –, anche in assenza di specifiche previsioni nella legge di gara (che viene automaticamente integrata), l'Autorità ha ritenuto legittimo l'operato posto in essere dalla stazione appaltante che attribuisca all'offerta del concorrente un punteggio aggiuntivo sulla base di requisiti prestati dall'ausiliaria mediante apposito contratto di avvalimento.

La questione relativa all'ammissibilità dell'avvalimento parziale o frazionato è stata, invece, affrontata dall'Autorità nella delibera n. 273 del 20 giugno 2023, ove è stato censurato l'operato di una stazione appaltante che aveva ritenuto non ammissibile la sommatoria dei requisiti del concorrente e dell'ausiliaria, in ragione della asserita necessità di tenere distinto l'istituto dell'avvalimento da quello del raggruppamento temporaneo di imprese e della circostanza che l'impresa concorrente-ausiliata non avesse reso alcuna chiara dichiarazione in merito all'intenzione di sommare i requisiti propri a quelli dell'ausiliaria. Al riguardo, ANAC ha rappresentato che sia la giurisprudenza europea sia quella nazionale hanno riconosciuto la generale ammissibilità dell'avvalimento frazionato, ovvero del cumulo dei requisiti di più operatori economici, per soddisfare i requisiti minimi di capacità imposti dall'amministrazione, purché si dimostri che il candidato o l'offerente che si avvale delle capacità di uno o di svariati altri soggetti disporrà effettivamente dei mezzi di questi ultimi che sono necessari all'esecuzione dell'appalto. Del tutto inconferente è stata ritenuta l'argomentazione relativa alla differenza tra avvalimento e raggruppamento di imprese. Per quanto concerne, invece, la questione dell'assenza di una esplicita manifestazione di volontà del concorrente di ricorrere ad un avvalimento parziale, l'esame delle autodichiarazioni e della documentazione prodotta in gara, nonché del contratto di avvalimento, hanno indotto l'Autorità a ritenere che fosse evincibile, in modo chiaro, la volontà dell'impresa di sommare i requisiti propri a quelli dell'ausiliaria.

Infine, con la delibera n. 422 del 19 settembre 2023, ANAC ha evidenziato che il divieto di avvalimento previsto per gli appalti del settore dei beni culturali riguarda i soli contratti che hanno ad oggetto i beni culturali tutelati ai sensi del d.lgs. n. 42/2004[216], e si applica indipendentemente dalle categorie di qualificazione. La Corte costituzionale (sentenza 11 aprile 2022, n. 91, richiamata da Consiglio di Stato, Sez. V, Sent. 21 agosto 2023, n. 7858) ha sottolineato, infatti, che "*intenzione della norma è assicurare che i lavori vengano direttamente eseguiti da chi abbia la specifica qualificazione richiesta, nonché mezzi e risorse necessari a preservare una tale categoria di beni. La finalità del divieto è, dunque, quella di rafforzare la tutela dei beni culturali oggetto dei contratti regolati dal Capo III, Titolo VI, Parte II del codice dei contratti pubblici*". Pertanto, nel caso in esame, il divieto di ricorrere a un istituto di portata generale come l'avvalimento, e quindi al prestito dei requisiti, dovendo essere ricondotto alla volontà del legislatore di attribuire rilievo ai requisiti soggettivi dell'esecutore, non può essere interpretato come riferito solo ad alcune specifiche categorie di qualificazione.

216 Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, "*Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137*".

10.3.3. L'esclusione automatica delle offerte

Nel corso del 2023, l'Autorità è stata chiamata più volte a pronunciarsi sul meccanismo di esclusione automatica delle offerte, sia in merito al suo ambito applicativo, sia per quanto concerne le relative modalità di applicazione.

Con delibera ANAC n. 159 del 19 aprile 2023, è stata esaminata una procedura di affidamento diretto, previa richiesta di preventivi (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera a) del decreto-legge n. 76/2020), di un servizio comunale di disinfezione e derattizzazione, nella quale la stazione appaltante, dopo avere acquisito le manifestazioni di interesse e le offerte e proceduto alla loro comparazione, aveva omesso di calcolare la soglia di anomalia e, conseguentemente, di applicare il meccanismo di esclusione automatica delle offerte. Ricostruita la normativa di riferimento ed esaminati gli atti di gara, l'Autorità ha rilevato che la procedura, nonostante fosse stata formalmente qualificata come affidamento diretto, fosse assimilabile ad una procedura negoziata senza bando, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera b) del decreto-legge n. 76/2020, dal momento che la stazione appaltante non si era limitata ad acquisire più preventivi o, comunque, a consultare più operatori economici, ma aveva comparato le offerte presentate e premiato quella più conveniente sotto il profilo economico. Sulla base di tali valutazioni, è stato ritenuto illegittimo l'operato della stazione appaltante, in quanto questa, in presenza di otto offerte ammesse, aveva omesso di calcolare la soglia di anomalia e di procedere all'esclusione automatica delle offerte anomale, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, del medesimo decreto-legge n. 76/2020.

Con delibera n. 507 dell'8 novembre 2023 ANAC ha, inoltre, chiarito che il predetto meccanismo di esclusione automatica si applica anche alle Richieste di offerta (R.d.O.) aperte – nelle quali l'invito a presentare l'offerta viene rivolto a tutti gli operatori economici iscritti ad una determinata categoria merceologica – in quanto assimilabili a procedure negoziate. Al riguardo, è stato osservato che la connotazione di iniziale "apertura al mercato" che tale modalità di affidamento presenta, derivante dalla circostanza che tutti gli operatori in possesso delle caratteristiche richieste possono attivarsi per ottenere l'abilitazione sul Me.PA., non la rende assimilabile ad una procedura aperta – esclusa dall'applicazione dell'istituto di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 76/2020, come precisato nelle delibere ANAC n. 222 del 9 marzo 2021 e n. 148 del 30 marzo 2022 – stante la carenza dell'elemento della pubblicazione preliminare di un bando di gara o di un avviso di preinformazione. Sarebbe, inoltre, illogico applicare l'istituto dell'esclusione automatica delle offerte in caso di procedura negoziata preceduta da avviso di indagine di mercato (che, parimenti, comporta una apertura alla concorrenza) e non prevederlo, invece, in caso di R.d.O., nella quale è addirittura assente la pubblicazione di un avviso di manifestazione di interesse all'invito.

Sulla scia di tale pronuncia, si colloca anche la delibera n. 443 del 26 settembre 2023, nella quale l'Autorità ha rilevato l'illegittimità della clausola della *lex specialis* che, in una procedura aperta, prevedeva l'applicazione del meccanismo di esclusione automatica di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 76/2020 in presenza di un numero di offerte ammesse pari o superiore a cinque. ANAC, oltre a ribadire che la disciplina derogatoria di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 76/2020 trova applicazione alle sole procedure menzionate nella citata disposizione, ha evidenziato che non è ammissibile né logico un modello "ibrido" in cui la stazione appaltante scelga di ricorrere ad una procedura ordinaria per l'affidamento di lavori sotto soglia, applicando però, per lo svolgimento della gara, istituti derogatori previsti dal decreto semplificazioni (sul punto, si consideri anche la delibera ANAC n. 148 del 30 marzo 2022). Inoltre, sotto il profilo intertemporale, è stato sottolineato che le disposizioni innovative introdotte dall'articolo 54 del d.lgs. n. 36/2023 – che prevedono l'esclusione automatica in presenza di un numero di offerte pari o superiore a cinque, anche nel caso di ricorso alla procedura ordinaria ai sensi dell'articolo 50, comma 1, lettera d) del nuovo Codice – si applicano solo alle procedure di affidamento di lavori di importo pari o superiore a 1 milione di euro e sino alle soglie di rilevanza europea, i cui bandi siano stati pubblicati a partire dal 1° luglio 2023.

Con riferimento al nuovo Codice, con delibera n. 563 dell'11 novembre 2023, l'Autorità ha affrontato un problema interpretativo, legato alla formulazione del punto 3) del Metodo A) dell'Allegato II.2 del d.lgs. n. 36/2023 e relativo all'applicazione dell'esclusione automatica in caso di offerte recanti un ribasso pari alla soglia di anomalia. Attenendosi alla lettera della norma ("*Tutti gli sconti superiori alla soglia di anomalia sono automaticamente esclusi. Tra le offerte non escluse, la stazione appaltante individua come vincitrice quella con lo sconto maggiore*"), l'istante riteneva che, a differenza del Codice previgente, il nuovo Codice prevedesse l'applicazione dell'esclusione automatica soltanto alle offerte recanti sconti superiori alla soglia di anomalia e non a quelle con importo pari alla predetta soglia. L'Autorità ha sconfessato tale tesi, chiarendo che la citata previsione deve essere letta secondo i criteri dell'interpretazione logico-sistematica, esaminando il contesto delle disposizioni vigenti e i lavori preparatori al Codice. Ciò premesso, si è considerato, da un lato, che il meto-

do in esame non fa altro che replicare quello previsto nell'articolo 97, commi 2 e 2-*bis*, del d.lgs. n. 50/2016 e, dall'altro, che il legislatore ha inteso mettere a regime la disciplina già contenuta nell'articolo 1, comma 3, ultimo periodo, del decreto-legge n. 76/2020. Dunque, se è pur vero che la differente espressione linguistica utilizzata nel citato punto 3) genera il dubbio in merito alla sorte dell'offerta con ribasso pari alla soglia di anomalia, si è individuata, tuttavia, una decisa continuità del disposto normativo, che fa propria la *ratio* già adottata dal vecchio Codice, nel senso che, nel procedimento di esclusione automatica delle offerte anomale secondo il metodo di calcolo A) dell'Allegato II.2 richiamato dall'articolo 54 del d.lgs. n. 36/2023, l'offerta che presenti un ribasso pari alla soglia di anomalia deve essere esclusa.

10.3.4. Il costo della manodopera

Un ulteriore tema sul quale è stato chiesto all'Autorità di pronunciarsi è quello relativo ai costi della manodopera secondo la disciplina del nuovo Codice, e in particolare alla ribassabilità o meno di tali costi, alla luce dell'articolo 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023 ("*Nei contratti di lavori e servizi, per determinare l'importo posto a base di gara, la stazione appaltante o l'ente concedente individua nei documenti di gara i costi della manodopera secondo quanto previsto dal comma 13. I costi della manodopera e della sicurezza sono scorporati dall'importo assoggettato al ribasso. Resta ferma la possibilità per l'operatore economico di dimostrare che il ribasso complessivo dell'importo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale*").

Nello specifico caso, ANAC è stata chiamata a stabilire, a valle di una procedura di gara, come dovesse essere definito l'importo contrattuale, ed in particolare se il ribasso formulato dall'aggiudicatario dovesse essere applicato all'intero importo posto a base di gara, comprensivo dei costi della manodopera, ovvero al minor importo derivante dalla sottrazione della quota parte di suddetti costi. Nella delibera n. 528 del 15 novembre 2023, l'Autorità ha dapprima richiamato le disposizioni del bando-tipo n. 1/2023, ed in particolare l'articolo 3, che include nell'importo dell'appalto assoggettato a ribasso anche il costo della manodopera; ha, poi, rappresentato che nella relazione illustrativa al bando-tipo è stato chiarito che tale soluzione è stata preferita sia perché coerente con il disposto dell'articolo 41, comma 14, del Codice (che fa salva la possibilità, per l'operatore economico, di dimostrare che il ribasso complessivo deriva da una più efficiente organizzazione aziendale), sia perché facilita le operazioni di valutazione della componente economica dell'offerta, sia, infine, perché le eventuali riduzioni del costo della manodopera proposte dall'operatore nell'offerta saranno, in ogni caso, oggetto di verifica da parte della stazione appaltante.

Nel parere è stato osservato, inoltre, come tale interpretazione consenta un adeguato bilanciamento tra la tutela rafforzata della manodopera – che costituisce la *ratio* della previsione dello scorporo dei relativi costi, come si evince dal criterio contenuto nella lettera t) dell'articolo 1, comma 1, della già citata legge delega – e la libertà di iniziativa economica e d'impresa, costituzionalmente garantita, la quale, nel suo concreto dispiegarsi, non può che comportare la facoltà dell'operatore economico di dimostrare che la più efficiente organizzazione aziendale impatta anche sui costi della manodopera, diminuendone l'importo rispetto a quello stimato dalla stazione appaltante negli atti di gara. D'altra parte, solo seguendo tale impostazione, si spiegano anche l'obbligo del concorrente di indicare i propri costi della manodopera, a pena di esclusione dalla gara (articolo 108, comma 9, del d.lgs. 36/2023), e la previsione di cui all'articolo 110, comma 1, d.lgs. n. 36/2023, che include i costi della manodopera dichiarati dal concorrente tra gli elementi specifici in presenza dei quali la stazione appaltante avvia il procedimento di verifica dell'anomalia.

Si è dato atto, infine, che tale interpretazione è stata condivisa dal servizio di consulenza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nel parere n. 2154 del 19 luglio 2023 e che la stessa giurisprudenza ha riconosciuto come, anche nel nuovo Codice, debba essere fatta salva la possibilità, per l'operatore economico, di dimostrare che il ribasso che coinvolga il costo della manodopera derivi da una più efficiente organizzazione aziendale. Nel caso esaminato, peraltro, la stessa *lex specialis*, nelle sezioni relative al valore dell'appalto e all'offerta economica, includeva chiaramente i costi della manodopera nell'importo a base di gara, inducendo a ritenere che il ribasso offerto dal concorrente dovesse essere applicato all'intero importo a base di gara, comprensivo dei costi della manodopera.

I medesimi principi sono stati espressi anche nella delibera ANAC n. 510 dell'8 novembre 2023.

10.3.5. Il conflitto di interessi

Nei pareri di precontenzioso resi con le delibere n. 279 del 20 giugno 2023, n. 282 del 20 giugno 2023 e n. 339 del 20 luglio 2023, l'Autorità ha trattato questioni di potenziale conflitto di interesse nell'ambito di gare pubbliche indette ai sensi del d.lgs. n. 50/2016. Al riguardo, ANAC ha evidenziato che l'esclusione del concorrente nelle ipotesi di conflitto d'interesse non è automatica. Spetta, infatti, alla stazione appaltante, che è chiamata ad adottare preventivamente tutte le misure necessarie a evitare situazioni di conflitto d'interesse, valutare la situazione concreta sulla base di prove specifiche.

Con riferimento al caso trattato nella delibera n. 279 del 20 giugno 2023, ANAC ha rilevato che i pregressi rapporti di collaborazione professionale fra il coordinatore della gara e il concorrente giunto primo in graduatoria, o fra il coordinatore e il commissario di gara, non comportano necessariamente la sussistenza di un conflitto d'interesse. L'esistenza di un pregresso rapporto professionale, infatti, non è sufficiente, di per sé, a comprovare la sussistenza – in via diretta o indiretta – di "*un interesse finanziario, economico o altro interesse personale*" *ex* articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 (TAR Campania Salerno, n. 1885/2020). Nella questione esaminata non è emerso il presunto interesse di natura economica, finanziaria o personale del coordinatore della gara in relazione al concorrente giunto primo in graduatoria, né sono stati rilevati, all'interno del bando di gara, elementi (quali requisiti di partecipazione restrittivi o criteri di valutazione mirati) che avrebbero avuto lo scopo di favorire un concorrente rispetto agli altri. Inoltre, il disciplinare poneva un divieto in relazione a un eventuale rapporto di lavoro in corso, o ad altro rapporto notorio. Neppure il fatto che il coordinatore aveva avuto rapporti professionali pregressi con uno dei commissari di gara dimostra l'interesse di natura economica, finanziaria o personale nella gara attuale, per la quale egli svolgeva funzioni di supporto al RUP. Spettano, in ogni caso, alla stazione appaltante la valutazione della situazione concreta che potrebbe dar luogo a conflitto d'interesse, anche alla luce dei divieti posti dal disciplinare di gara, e l'adozione delle misure necessarie ad evitarla.

Nella delibera ANAC n. 282 del 20 giugno 2023, invece, è stato trattato il caso del vincitore di un concorso di progettazione che, a parere dell'istante, avrebbe dovuto essere escluso dalla procedura, perché coinvolto in un conflitto d'interessi *ex* articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016 con la figura di supporto al RUP, con conseguente revoca dell'aggiudicazione e contestuale aggiudicazione in favore dell'istante stesso, secondo in graduatoria. Il conflitto d'interessi si sarebbe originato dal fatto che il vincitore collaborava con un collettivo di architetti, che, a sua volta, intratteneva rapporti economici, continuativi e abituali con un secondo collettivo di architetti di cui era componente la figura di supporto al RUP. A tale proposito, l'Autorità ha precisato che, ai fini della sussistenza di una situazione di conflitto di interessi, non è sufficiente evocare il mero rapporto di "colleganza" ovvero di "conoscenza", ma è necessaria la sussistenza, in via diretta o indiretta, di un interesse finanziario o economico o di un altro interesse personale in capo al soggetto chiamato a svolgere una funzione strumentale alla conduzione della gara d'appalto.

Infine, il caso affrontato nella delibera ANAC n. 339 del 20 luglio 2023 riguardava un soggetto privato incaricato della stesura del progetto e degli atti di gara per conto della stazione appaltante, riguardo il quale venivano segnalati legami societari e professionali con il direttore tecnico di un concorrente; circostanza, questa, che avrebbe potuto porre tale operatore economico in una situazione iniziale di vantaggio. In questo caso, i rapporti societari e professionali fra il soggetto incaricato dalla stazione appaltante della progettazione e della preparazione degli atti di gara e il direttore tecnico del concorrente costituivano indizi presuntivi di un conflitto d'interesse. Al riguardo, l'Autorità ha evidenziato che il rischio di un'alterazione della *par condicio* si verifica anche quando il concorrente si possa avvalere di un apporto di conoscenze e di informazioni pervenutogli dal progettista che gli consenta di predisporre un'offerta tecnica meglio rispondente alle esigenze e agli obiettivi della stazione appaltante. È sufficiente il carattere anche solo potenziale dell'asimmetria informativa di cui abbia potuto godere un concorrente grazie all'acquisizione di elementi ignoti agli altri partecipanti, per il tramite di un soggetto in rapporto diretto con la stazione appaltante, così come anche solo potenziale può considerarsi il conseguente indebito vantaggio competitivo acquisito, in violazione dei principi di imparzialità, buon andamento e *par condicio* (sul punto, si consideri anche la delibera ANAC n. 1014 del 25 novembre 2020).

10.3.6. L'amministratore di fatto

Il nuovo Codice dei contratti pubblici definisce il perimetro di applicazione soggettivo delle cause di esclusione, modificando in modo significativo il novero delle persone fisiche e giuridiche nei cui confronti esse operano. Infatti, rispetto all'articolo 80, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, nell'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, il legislatore ha eliminato i riferimenti ai soggetti cessati dalla carica nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando ovvero di trasmissione della lettera di invito e ha soppresso il riferimento al socio di maggioranza (in caso di società con un numero di soci pari o inferiore a quattro), sostituendolo con il richiamo alla figura dell'amministratore di fatto; inoltre, nell'articolo 94, comma 4, ponendo fine ad una *querelle* tra due opposti indirizzi giurisprudenziali, è stato stabilito espressamente che, qualora il socio sia una persona giuridica, l'esclusione va disposta se la sentenza, il decreto o la misura interdittiva sono emessi nei confronti degli amministratori di quest'ultima.

In particolare, la previsione innovativa della figura dell'amministratore di fatto consente di estendere le verifiche a tutti i soggetti che, a prescindere dal ruolo formale ricoperto all'interno di una società, eserciti-

no poteri di gestione e siano in grado di influire sulle decisioni. L'opportunità di introdurre una previsione in questo senso è stata evidenziata dall'Autorità nella delibera n. 587 del 19 dicembre 2023, nella quale è stato recepito l'approdo sostanzialista della giurisprudenza in relazione ad una procedura assoggettata alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016. Nel caso esaminato, la questione aveva ad oggetto l'omissione dichiarativa di fatti che avrebbero potuto assurgere a gravi illeciti professionali, ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016, da parte di un soggetto che aveva ricoperto il ruolo di direttore tecnico della società aggiudicataria, ma che era stato rimosso dall'incarico oltre un anno prima dell'indizione della procedura. Al riguardo, ANAC ha evidenziato che, sebbene tale soggetto non rientrasse nel perimetro soggettivo di cui all'articolo 80, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, vi erano indizi concreti per ritenere che quest'ultimo svolgesse il ruolo di "amministratore di fatto" all'interno della società, in quanto continuava ad essere attivamente occupato presso la stessa (come espressamente indicato nel DGUE) e si trovava in rapporti di strettissima parentela sia con l'amministratore delegato nonché socio, sia con l'attuale direttore tecnico, anch'egli socio. Pertanto, applicando i principi statuiti dal Consiglio di Stato in un caso sovrapponibile (Cons. Stato, Sez. IV, 3 febbraio 2022, n. 768), è stata demandata alla discrezionalità della stazione appaltante la valutazione dell'affidabilità professionale dell'operatore.

10.4. L'ATTIVITÀ CONSULTIVA IN MATERIA DI CONTRATTI PUBBLICI

L'attività consultiva in materia di contratti pubblici, svolta dall'Autorità nel rispetto delle previsioni del *Regolamento per l'esercizio della funzione consultiva svolta dall'Autorità nazionale anticorruzione ai sensi della Legge 6 novembre 2012, n. 190 e dei relativi decreti attuativi e ai sensi del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, al di fuori dei casi di cui all'art. 211 del decreto stesso* del 7 dicembre 2018 (modificato con delibera ANAC n. 654/2021), è volta a fornire indicazioni in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della normativa in tema di contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti. In materia di contratti pubblici, l'attività consultiva, secondo le previsioni dell'articolo 3, comma 1, lettera f) del Regolamento citato, è resa a favore delle stazioni appaltanti nonché dei soggetti portatori di interessi collettivi costituiti in associazioni o comitati.

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 sulla corretta interpretazione della disciplina normativa in tema di contratti pubblici e, per tale caratteristica, la funzione consultiva può ritenersi strettamente correlata alla funzione di regolazione e a quella di vigilanza svolte dalla stessa Autorità.

Tali caratteristiche sono evidenziate anche nel Regolamento sopra richiamato, il quale sottolinea che «l'adozione di pareri non vincolanti in materia di contratti pubblici, nonché in tema di prevenzione della corruzione, richiesti con riferimento a casi concreti in ordine alla corretta interpretazione e applicazione della disciplina di settore – fatta eccezione per i pareri di precontenzioso di cui all'articolo 211 del richiamato d.lgs. n. 50/2016 – costituisce una funzione strettamente connessa con le funzioni di regolazione e di vigilanza dell'Autorità, in quanto volta a fornire indicazioni *ex ante* e ad orientare l'attività delle amministrazioni, nel pieno rispetto della discrezionalità che le caratterizza».

Nel corso del 2023, in sede consultiva, sono pervenute numerose istanze, anche relative alla disciplina normativa introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici. In ordine alle istanze ritenute ammissibili ai sensi del citato Regolamento sulla funzione consultiva, l'Autorità ha adottato complessivamente n. 76 pareri.

Quanto ai soggetti richiedenti, le istanze risultano formulate in prevalenza da amministrazioni regionali e locali, consorzi pubblici, istituzioni scolastiche e universitarie, aziende sanitarie e ospedaliere; in numero minore, da amministrazioni centrali e da altri soggetti operanti nel settore (a titolo esemplificativo, società pubbliche/*in house*).

Le questioni esaminate hanno riguardato principalmente l'interpretazione di alcune disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, l'applicazione e l'interpretazione delle disposizioni emergenziali in materia di compensazione e revisione dei prezzi dei materiali da costruzione, la nomina del RUP, i requisiti di partecipazione alle gare d'appalto, l'avvalimento, l'affidamento di incarichi di architettura e ingegneria, la figura dell'organismo di diritto pubblico, gli affidamenti c.d. *in house*, le proroghe contrattuali, le modifiche ai contratti di appalto in corso di esecuzione, gli incentivi per funzioni tecniche, gli accordi di collaborazione pubblico-pubblico, il conflitto di interessi nell'ambito delle procedure di gara e l'istituto della transazione.

Tra gli argomenti trattati, quelli di maggior interesse, relativi perlopiù alla corretta interpretazione e applicazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, sono illustrati nei paragrafi seguenti.

10.4.1. Il regime transitorio di applicabilità

L'Autorità è intervenuta, in primo luogo, sul regime transitorio di applicabilità previsto dal d.lgs. n. 36/2023, al fine di dirimere i dubbi interpretativi sollevati dagli operatori del settore con riguardo alle disposizioni degli articoli 226 e 229 del nuovo Codice, esaminando, in particolare, una questione inerente la progettazione (delibera ANAC n. 397/2023 – AG 4/2023). Nello specifico, infatti, l'Autorità è stata consultata in merito alla disciplina applicabile ad una procedura di gara da bandire per l'affidamento di un appalto di lavori pubblici sulla base dell'attività progettuale svolta e verificata in vigenza del d.lgs. n. 50/2016.

ANAC, ricostruito il quadro normativo di riferimento, come delineato dalle richiamate previsioni degli articoli 226 e 229 del Codice, ha chiarito, innanzitutto, che per le procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture indette successivamente alla data del 1° luglio 2023 trova applicazione il d.lgs. n. 36/2023, mentre le disposizioni del d.lgs. n. 50/2016 continuano a trovare applicazione esclusivamente ai procedimenti in corso a tale data, intendendosi per tali quelli espressamente elencati nell'articolo 226, comma 2, del nuovo Codice.

Con specifico riguardo alle istanze relative alla progettazione, formulate al fine di chiarire se, in caso di elaborati predisposti e verificati in vigenza del d.lgs. n. 50/2016, anche la successiva gara per l'individuazione dell'esecutore dei lavori debba seguire la disciplina dettata dal previgente Codice, l'Autorità ha osservato che le previsioni dell'articolo 225, comma 9, del d.lgs. 36/2023, in quanto espressamente riferite all'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, trovano applicazione esclusivamente in relazione alla disciplina dei livelli e dei contenuti della progettazione, mentre per l'affidamento dell'appalto dei lavori oggetto della predetta progettazione dovrà farsi riferimento a quanto stabilito dall'articolo 226 del nuovo Codice, con conseguente applicazione del regime dettato dal d.lgs. n. 36/2023 alle procedure indette a decorrere dal 1° luglio 2023 e necessario aggiornamento dei documenti di gara a tale ultimo Codice.

10.4.2. Le verifiche sull'aggiudicatario

Altri quesiti sollevati in ordine alle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 hanno avuto ad oggetto le verifiche che la stazione appaltante è tenuta ad effettuare prima di procedere all'aggiudicazione, nelle more della piena funzionalità del Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), al fine di stabilire se, in caso di mancata risposta degli enti competenti, possa operare l'istituto del silenzio-assenso.

A tal proposito, l'Autorità (delibere ANAC nn. 57/2023 e 57/*bis*/2023), illustrato il quadro normativo di riferimento, dettato dall'articolo 17, comma 5, e dall'articolo 18, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023, ha evidenziato che nel nuovo Codice le norme richiedono espressamente, ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto e della stipula del relativo contratto, che la stazione appaltante proceda al riscontro positivo dei requisiti dichiarati in gara dall'aggiudicatario. Il legislatore, quindi, ha voluto esplicitare l'obbligo, per la stazione appaltante, di svolgere gli opportuni accertamenti in ordine al reale possesso dei requisiti di partecipazione, prima dell'aggiudicazione e della successiva stipula del contratto. Pertanto, l'Autorità ha ritenuto non applicabile l'istituto del silenzio-assenso, previsto dalla citata legge n. 241/1990, in caso di mancata risposta degli enti competenti in relazione alle verifiche svolte dalla stazione appaltante ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto ai sensi del citato articolo 17, comma 5, del d.lgs. n. 36/2023.

10.4.3. Il principio di rotazione

Ulteriori questioni rilevanti affrontate da ANAC in sede consultiva nel corso del 2023 hanno riguardato il principio di rotazione negli affidamenti dei contratti pubblici, di cui all'articolo 49 del d.lgs. n. 36/2023, oggetto di due pronunce (delibere ANAC nn. 50/2023 e 58/2023), nelle quali sono stati illustrati i profili di novità della nuova disciplina in materia, rispetto alle previgenti previsioni dell'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016.

In particolare, è stato sottolineato che, ai sensi dell'articolo 49 del d.lgs. n. 36/2023, l'obbligo di rotazione si applica solo in relazione al soggetto che abbia conseguito la precedente aggiudicazione, mentre deve intendersi esclusa (in quanto non espressamente prevista) l'applicazione nei confronti di coloro che siano stati soltanto invitati alla precedente procedura negoziata, senza conseguire poi l'aggiudicazione.

Un altro elemento di novità riguarda l'individuazione dei casi, debitamente motivati, nei quali l'esecutore uscente può essere reinvitato o individuato quale affidatario diretto, come esplicitati nel comma 4 dell'articolo 49 citato. A tale riguardo, l'Autorità ha sottolineato che, al fine di procedere all'affidamento del contratto in deroga al principio di rotazione, è necessaria la contemporanea presenza di tutti i presupposti indicati dalla norma e la stazione appaltante deve fornire adeguata, puntuale e rigorosa motivazione delle ragioni che hanno indotto a tale deroga.

È stato osservato, infine, che l'articolo 49 del nuovo Codice, pur apportando delle novità rispetto all'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016, conferma la cogenza del principio di rotazione ("*Gli affidamenti di cui alla presente Parte avvengono nel rispetto del principio di rotazione*"), che viene, infatti, previsto in via ordinaria per gli affidamenti dei contratti di importo inferiore alle soglie di rilevanza europea.

10.4.4. Gli incentivi per le funzioni tecniche

Sempre con riguardo alle previsioni del nuovo Codice, con altre due pronunce (delibere ANAC nn. 53/2023 e 54/2023) l'Autorità si è espressa in relazione a specifici quesiti riferiti agli incentivi per funzioni tecniche, come disciplinati dall'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023, e concernenti, in particolare, l'eventuale riconoscimento degli stessi ai dipendenti tecnici delle società *in house*, nonché in caso di affidamento diretto di contratti pubblici.

In merito alla prima questione, ricostruito il quadro normativo di riferimento, sulla base delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023 e del d.lgs. n. 175/2016[217], l'Autorità ha osservato che le società *in house* sono riconducibili alla definizione di "stazione appaltante" di cui all'Allegato I.1 del nuovo Codice e, in quanto tali, soggette alle disposizioni dell'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023, che si applicano, per l'appunto, alle stazioni appaltanti. Ne consegue la diretta applicabilità alle società *in house* della disciplina in tema di incentivi per funzioni tecniche prevista dal citato articolo 45 del d.lgs. 36/2023, ferma restando la stretta correlazione dell'incentivo alle funzioni tecniche svolte dai dipendenti, come specificate nell'Allegato I.10 al nuovo Codice.

In merito all'eventuale riconoscimento di tale emolumento in caso di affidamento diretto, l'Autorità ha sottolineato che, a differenza del previgente articolo 113 del d.lgs. n. 50/2016 – il quale faceva espresso riferimento, ai fini della determinazione dell'incentivo, all'importo dei lavori, servizi e forniture "*posti a base di gara*" – l'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023 fa ora riferimento, a tal fine, all'importo dei lavori, dei servizi e delle forniture "*posto a base delle procedure di affidamento*" del contratto. La norma, dunque, è ora genericamente riferita a tutte le procedure di affidamento – includendo, quindi, anche l'affidamento diretto – e non solo alla "gara", intesa come procedura competitiva. Pertanto, sulla base del tenore letterale della norma e della *ratio* della stessa, come esplicitata nella Relazione illustrativa del Codice, l'Autorità ha affermato che è possibile riconoscere il compenso incentivante al personale dell'ente anche nel caso di affidamento diretto del contratto d'appalto, fermo restando che, ai sensi dell'articolo 45, comma 2, primo periodo, d.lgs. n. 36/2023, l'incentivo è strettamente correlato alle funzioni tecniche specificate nell'Allegato I.10.

10.4.5. I requisiti professionali dei progettisti interni

Altra rilevante pronuncia (delibera ANAC n. 64/2023) ha riguardato i requisiti professionali dei progettisti interni, posto che nel d.lgs. n. 36/2023 non è stata riproposta, per tale aspetto, una disciplina analoga a quella contenuta nell'articolo 24, commi 3 e 5, del d.lgs. n. 50/2016.

A tal proposito, l'Autorità, dopo aver illustrato la disciplina dettata in materia di affidamento interno ed esterno dell'attività progettuale da parte delle stazioni appaltanti, ha evidenziato che, in assenza di diverse indicazioni nel d.lgs. n. 36/2023 riguardo tale profilo, può ritenersi confermata, anche nel regime delineato dal nuovo Codice, l'insussistenza di un obbligo di iscrizione nell'Albo professionale per i progettisti interni all'amministrazione, fermi restando, in ogni caso, il possesso di idonea competenza in materia – in base all'oggetto della progettazione, affinché venga garantita la qualità della stessa – e l'abilitazione all'esercizio della professione, funzionale alla sottoscrizione del progetto e alla correlata assunzione di responsabilità, secondo le previsioni dell'ordinamento professionale.

In aggiunta a quanto sopra, è stato rilevato, inoltre, che, in tema di polizze assicurative, il nuovo Codice conferma l'obbligatorietà della stipula delle stesse per i progettisti interni, con spese a carico delle risorse indicate dall'articolo 45 del Codice medesimo.

10.4.6. Gli accordi pubblico-pubblico

Uno specifico quesito ha riguardato il tema degli accordi pubblico-pubblico, come ora disciplinati dall'articolo 7, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023. A tale proposito, l'Autorità è intervenuta con una pronuncia (delibera ANAC n. 66/2023) volta ad illustrare la disciplina dettata al riguardo dal nuovo Codice, in continuità con le disposizioni dell'articolo 15 della citata legge n. 241/1990 e del previgente articolo 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, indicando i limiti entro i quali gli accordi tra pubbliche amministrazioni possono essere conclusi, affinché possa ritenersi legittima l'esclusione dall'ambito di applicazione del Codice dei contratti pubblici.

217 Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*".

10.4.7. I requisiti generali di partecipazione

Con un'altra pronuncia (delibera ANAC n. 397/2023 – AG 4/2023) l'Autorità si è espressa riguardo i requisiti di ordine generale occorrenti per la partecipazione alle procedure di affidamento, con specifico riferimento al grave illecito professionale.

In merito, ANAC ha, in primo luogo, fornito una ricostruzione generale della disciplina delle cause di esclusione introdotta dal nuovo Codice dei contratti pubblici, illustrandone le novità rispetto al previgente assetto normativo di settore dettato dal d.lgs. n. 50/2016.

È stato, poi, osservato che, in senso innovativo rispetto al previgente Codice, il d.lgs. n. 36/2023, mediante gli articoli 94-98, distingue tra cause di esclusione "automatica" e cause di esclusione "non automatica". Più in dettaglio, innovando le previsioni già contenute nel d.lgs. n. 50/2016, l'articolo 98 disciplina il grave illecito professionale, elencando in maniera tassativa (per quanto stabilito dall'articolo 95, comma 1, lettera e), d.lgs. n. 36/2023) le fattispecie ad esso riconducibili, nonché i mezzi adeguati a dimostrare le stesse ed eliminando, in tal modo, gli elementi di incertezza in materia che hanno caratterizzato la previgente disciplina. Il nuovo Codice procede, infatti, ad una tipizzazione dei mezzi di prova utili per la valutazione dell'illecito professionale grave, superando, così, l'impostazione dell'articolo 80, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, che consentiva di valutare ogni condotta la cui gravità fosse idonea ad incidere sull'affidabilità e sull'integrità dell'impresa concorrente.

Infine, è stato osservato che l'articolo 98, comma 6, lettera g) del nuovo Codice, mentre cita espressamente tra gli adeguati mezzi di prova – oltre ai provvedimenti cautelari reali o personali emessi dal giudice penale, alle sentenze di condanna non definitive, al decreto penale di condanna non irrevocabile – gli atti di cui all'articolo 407-*bis*, comma 1, del Codice di procedura penale (ossia gli atti con i quali il pubblico ministero esercita l'azione penale), non indica anche l'iscrizione nel registro degli indagati di cui all'articolo 335 dello stesso Codice.

Con specifico riferimento alla disciplina in materia di contratti pubblici, quindi, il combinato disposto dell'articolo 335-*bis* del Codice di procedura penale e dell'articolo 98, comma 6, lettera g) del d.lgs. n. 36/2023 e la tassatività dei fatti costituenti grave illecito professionale e dei mezzi di prova adeguati ai fini della loro valutazione (*ex* articolo 95, comma 1, lettera e) dello stesso d.lgs. n. 36/2023) determinano, di fatto, l'impossibilità di escludere dalle gare d'appalto i soggetti iscritti nel registro di cui al citato articolo 335 del Codice di procedura penale, fermo restando quanto previsto dall'articolo 110-*quater* delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura penale[218]. Sotto tale profilo, si registra, dunque, un netto cambiamento della disciplina del grave illecito professionale rispetto a quella dettata dal previgente articolo 80, comma 5, lettera c) del d.lgs. n. 50/2016 e già oggetto di specifiche indicazioni da parte di ANAC con le Linee Guida n. 6[219].

10.4.8. La modifica delle condizioni economiche di aggiudicazione prima della stipula del contratto

Tra le numerose pronunce rese dall'Autorità in ordine alla nuova disciplina dei contratti pubblici, appare di particolare interesse, per la novità della questione trattata, quella adottata in relazione ad un appalto integrato per quanto attiene alla possibilità di apportare modifiche alle condizioni economiche di aggiudicazione prima della stipula del contratto, con specifico riguardo all'aggiornamento degli elaborati progettuali ai nuovi prezzari (delibera ANAC n. 335/2023 – AG 1/2023). In particolare, il caso sottoposto all'Autorità verteva su un appalto integrato aggiudicato nel 2015, il cui contratto non era ancora stato stipulato a causa di diversi contenziosi intervenuti dopo l'aggiudicazione.

In relazione al quesito posto, sono state affrontate due questioni principali. La prima, di carattere generale, attiene alla necessità che le stazioni appaltanti facciano puntuale applicazione dei prezzari regionali aggiornati. A tal proposito, l'Autorità ha osservato che l'istituto dei prezzari rileva sotto un duplice profilo: da un lato, assicura la serietà dell'offerta e la qualità delle prestazioni finali rese dall'operatore economico selezionato, evitando che la previsione di importi di base eccessivamente bassi impedisca di formulare offerte di sufficiente pregio tecnico; dall'altro, ha la funzione di regolare il mercato delle opere pubbliche e di prevenirne le storture.

218 L'art. 110-*quater* del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, e s.m.i., "*Norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del Codice di procedura penale*", prevede che "*Le disposizioni da cui derivano effetti pregiudizievoli in sede civile o amministrativa per la persona sottoposta a indagini devono intendersi nel senso che esse si applicano comunque alla persona nei cui confronti è stata emessa una misura cautelare personale o è stata esercitata l'azione penale*".

219 Linee Guida n. 6, recanti *"Indicazione dei mezzi di prova adeguati e delle carenze nell'esecuzione di un precedente contratto di appalto che possano considerarsi significative per la dimostrazione delle circostanze di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice*", approvate con delibera ANAC n. 1293 del 16 novembre 2016 e successivamente aggiornate con delibera ANAC n. 1008 dell'11 ottobre 2017.

In ordine alla possibilità di apportare modifiche alle condizioni economiche di aggiudicazione di un appalto prima della stipula del contratto, l'Autorità ha ribadito, in primo luogo, quale principio di carattere generale, che non è consentito apportare variazioni alle condizioni di aggiudicazione prima della stipula del contratto d'appalto, in ossequio ai principi comunitari di parità di trattamento e di trasparenza, richiamati dall'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006[220] e dall'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016.

È stato osservato, tuttavia, che si registra, in recenti pronunce del giudice amministrativo, un orientamento volto a ritenere ammissibili – entro taluni e specifici limiti – modifiche alle condizioni di aggiudicazione prima della stipula del contratto d'appalto, sulla base del principio di economicità dell'azione amministrativa. Secondo tale indirizzo, l'eventuale richiesta di rinegoziazione delle condizioni di aggiudicazione da parte dell'appaltatore deve essere presa in considerazione al ricorrere di particolari circostanze di fatto che ne evidenzino la ragionevolezza e la plausibilità, risultando irragionevole accettare l'azzeramento degli esiti di una procedura di affidamento in assenza di specifiche e sostanziali illegittimità che la affliggano. Ai fini di tale valutazione da parte della stazione appaltante, possono rilevare le seguenti circostanze: *(i)* deve trattarsi di sopravvenienze imprevedibili, estranee anche al normale ciclo economico, in grado di generare condizioni di *shock* eccezionale; *(ii)* è preclusa la negoziazione di modifiche che non mirino al recupero dell'equilibrio iniziale del contratto che la gara stessa perseguiva, ma che si presentino in grado di estendere in modo considerevole l'oggetto dell'appalto ad elementi non previsti, di alterare l'equilibrio economico contrattuale originario in favore dell'aggiudicatario o di rimettere in discussione l'aggiudicazione dell'appalto (nel senso che, se esse fossero state previste negli originari documenti di gara, avrebbe potuto verosimilmente risultare aggiudicatario un altro offerente oppure avrebbero potuto essere ammessi offerenti diversi).

10.4.9. La conoscenza dei nominativi dei concorrenti da parte della commissione giudicatrice

In altra pronuncia (delibera ANAC n. 358/2023 – AG 3/2023), relativa ad un concorso di progettazione, è stato espresso parere sulla possibilità, per la commissione giudicatrice, di conoscere i nominativi dei concorrenti già nella fase di accettazione dell'incarico, senza collegamento degli stessi agli elaborati progettuali, da esaminare comunque in forma anonima, applicando in via analogica la disciplina dei concorsi pubblici. Ciò al fine di conoscere fin da subito eventuali situazioni di incompatibilità o di conflitto di interessi dei commissari rispetto ai partecipanti al concorso di progettazione.

In tal caso, l'Autorità, illustrata la disciplina del concorso di progettazione ai sensi dell'articolo 155 del d.lgs. n. 50/2016, ha chiarito i profili applicativi della norma, con particolare riguardo al rispetto del principio dell'anonimato, teso ad impedire l'associazione del nome del concorrente agli elaborati che la commissione deve esaminare e ad assicurare la *par condicio* dei partecipanti, la trasparenza dell'attività valutativa e l'imparzialità dell'operato della commissione medesima.

Pertanto, nel ribadire la necessaria nomina dei commissari successivamente alla data fissata per la scadenza delle offerte e tenuto conto del disposto del citato articolo 155 del d.lgs. n. 50/2016, in relazione al concorso di progettazione l'Autorità ha affermato che «non appare in contrasto con il principio dell'anonimato ivi sancito, consentire alla commissione giudicatrice di conoscere il nominativo dei concorrenti nella fase di accettazione dell'incarico, senza possibilità di collegamento degli stessi agli elaborati progettuali, da esaminare comunque in forma anonima, applicando in via analogica la disciplina dei concorsi pubblici».

10.4.10. L'organismo di diritto pubblico

Altra pronuncia (delibera ANAC n. 357/2023 – AG 2/2023) ha riguardato la richiesta di parere di un istituto qualificato come organismo di diritto pubblico con specifica decisione giurisdizionale, con particolare riferimento agli effetti di tale decisione sull'attività contrattuale svolta dall'ente in precedenza e a seguito della pronuncia medesima.

A tal proposito, l'Autorità, dopo aver richiamato l'indirizzo della stessa in ordine alla figura dell'organismo di diritto pubblico e ai requisiti che la connotano, ha svolto alcune considerazioni relativamente alla risoluzione dei contratti d'appalto aggiudicati in violazione delle previsioni del Codice, richiamando al riguardo specifico orientamento giurisprudenziale. È stato, quindi, osservato che, ove non sia intervenuta una pronuncia giurisdizionale di inefficacia di un contratto stipulato in violazione delle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, deve riconoscersi un potere dell'amministrazione, fondato sui generali principi dell'autotutela amministrativa, nonché sulla espressa previsione dell'articolo 108 del-

220 Decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*".

lo stesso d.lgs. n. 50/2016, di incidere unilateralmente sulla efficacia del contratto medesimo per ragioni riconducibili ai vizi della fase della evidenza pubblica.

L'Autorità ha anche chiarito, in relazione a specifico quesito sollevato in tale contesto, che i contratti aventi ad oggetto l'acquisto di provviste finanziarie di cui all'articolo 17, comma 1, lettera f) del d.lgs. n. 50/2016, pur esclusi dall'ambito di applicazione del Codice, restano, in ogni caso, sottoposti al rispetto dei principi indicati all'articolo 4, ai sensi del quale "*L'affidamento dei contratti pubblici aventi ad oggetto lavori, servizi e forniture, dei contratti attivi, esclusi, in tutto o in parte, dall'ambito di applicazione oggettiva del presente codice, avviene nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica*". In ragione di tali considerazioni, è stato precisato che anche per i contratti di cui all'articolo 17, comma 1, lettera f), del Codice sussiste l'obbligo di acquisizione del CIG e del pagamento del contributo di gara, nonché del rispetto della normativa sulla tracciabilità.

10.4.11. Forme speciali di partenariato pubblico-privato

Un'ulteriore pronuncia di rilievo (delibera ANAC n. 538/2023 – AG 5/2023) ha riguardato una procedura selettiva per la valorizzazione dei Comuni con siti di interesse culturale e ricreativo, nell'ambito della quale è stato chiesto all'Autorità di esprimere un parere in ordine alla possibilità di ricorrere all'istituto del partenariato speciale pubblico-privato anche per iniziative volte, appunto, alla valorizzazione e alla promozione turistica, oggetto dell'avviso *de quo*.

In relazione a tale fattispecie, l'Autorità ha provveduto ad illustrare, in primo luogo, la disciplina degli appalti nel settore dei beni culturali contenuta nel Titolo VI, Parte II, Capo III, del d.lgs. n. 50/2016, osservando, in particolare, che l'articolo 151 contempla la possibilità di ricorrere, nel settore in esame, alle sponsorizzazioni e a forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e con soggetti privati. Le previsioni del d.lgs. n. 50/2016 in materia di partenariati devono coordinarsi anche con specifiche norme che prevedono il coinvolgimento dei soggetti privati nelle attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali, contenute nel citato d.lgs. n. 42/2004 (articoli 112 e seguenti, sulla gestione in forma indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali e dei servizi aggiuntivi).

Con specifico riferimento al partenariato speciale pubblico-privato contemplato dall'articolo 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, è stato evidenziato che l'oggetto dello stesso è la gestione di beni soggetti a tutela, nei termini previsti dal comma 3 dello stesso articolo, per i quali il legislatore ha inteso introdurre una speciale forma di cooperazione con i privati, ai fini della condivisione della gestione del bene culturale, in considerazione delle peculiarità dei beni stessi e delle particolari capacità richieste in tale ambito ai privati coinvolti. Ne consegue che l'articolo 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto disposizione speciale e derogatoria alle ordinarie procedure di gara, può trovare applicazione esclusivamente nell'ambito dei contratti pubblici concernenti i beni culturali tutelati, finalizzati al recupero, al restauro, alla manutenzione programmata, alla gestione, all'apertura alla pubblica fruizione e alla valorizzazione di beni culturali immobili, e non può essere estesa a fattispecie non espressamente previste dalla norma. Nello specifico ambito dei beni sottoposti a tutela, la speciale forma di partenariato prevista dal citato articolo 151, comma 3, del previgente Codice richiede un coinvolgimento del privato alle condizioni proprie di tale schema negoziale.

Sulla base di tali considerazioni, esaminato il bando oggetto del quesito, è stato, quindi, affermato che «non appare riconducibile nello schema del partenariato speciale pubblico-privato, di cui all'articolo 151, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, il progetto contemplante il coinvolgimento di un partner privato che sopporti una parte esigua e residuale dell'investimento previsto per la realizzazione dell'intervento di valorizzazione del bene culturale, a fronte di un finanziamento pubblico quasi totale dello stesso».

10.4.12. Le concessioni di progettazione, costruzione e gestione

Con un'ulteriore pronuncia di rilievo (delibera ANAC n. 31/2024 – AG 6/2023), l'Autorità si è espressa riguardo tre concessioni per la progettazione, costruzione e gestione di infrastrutture nel settore delle comunicazioni elettroniche, con particolare riferimento all'applicabilità alle stesse dell'articolo 8, comma 4, lettera b), del decreto-legge n. 76/2020 e dell'articolo 27 del decreto-legge n. 50/2022[221], al fine di riconoscere al concessionario gli extra-costi relativi alle misure di prevenzione del contagio da Covid-19 adottate nei cantieri e l'incremento del costo dei materiali da costruzione.

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

A tal proposito, l'Autorità, illustrate le finalità e l'ambito di applicazione delle disposizioni speciali sopra richiamate e precisate le caratteristiche della concessione, come discendenti dalle norme del d.lgs. n. 50/2016 e dal Contratto standard Partenariato Pubblico-Privato adottato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in collaborazione con ANAC[222], ha affermato che «le speciali previsioni contenute nell'art. 8, comma 4, lett. b), d.l. 76/2020 (conv. in l. n. 120/2020) e nell'art. 27 del d.l. 50/2022 (conv. in l. n. 91/2022), non trovano applicazione alle concessioni tenuto anche conto delle caratteristiche proprie di tali contratti, che consentono più ampi margini di negoziazione alle parti, rispetto alla maggiore rigidità dei contratti di appalto».

L'Autorità ha, inoltre, affermato che, anche alla luce del più recente orientamento giurisprudenziale, al verificarsi di eventi imprevedibili e non imputabili al concessionario, tali da alterare l'equilibrio economico finanziario del contratto di concessione, è ammessa la possibilità di trattative per la rideterminazione delle condizioni di equilibrio. Tali trattative hanno, comunque, il vincolo di non alterare la ripartizione dei rischi alla base dell'equilibrio contrattuale e, essendo sempre volte alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico, devono tenere in adeguata considerazione anche eventuali responsabilità del concessionario (per quanto attiene, per esempio, ad eventuali ritardi).

10.5. L'AZIONE IN GIUDIZIO E I PARERI MOTIVATI

Il Codice dei contratti pubblici, specificatamente all'articolo 220, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 36/2023, ha confermato, anche nei contenuti, l'istituto della c.d. legittimazione straordinaria, che conferisce all'Autorità 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).

Il nuovo Codice ha, inoltre, confermato il rinvio ad uno specifico Regolamento dell'Autorità che disciplini le fattispecie legittimanti e il procedimento di attivazione dei poteri.

Le uniche modifiche apportate dall'articolo 220 del d.lgs. n. 36/2023, rispetto alla previgente disciplina (articolo 211, commi 1-*bis* e 1-*ter*, del d.lgs. n. 50/2016), ineriscono ad alcuni aspetti procedurali dell'impugnativa previo parere motivato, connessi a problematiche emerse nel corso del primo periodo di applicazione dell'istituto, in vigore dal 2018.

In particolare, è stata introdotta la previsione che rimette al Regolamento dell'Autorità l'individuazione di un termine massimo – decorrente dall'adozione o dalla pubblicazione dell'atto della stazione appaltante – entro il quale il parere può essere adottato; ciò in coerenza con i limiti temporali dell'autotutela previsti dall'articolo 21-*nonies*, comma 1, della citata legge n. 241/1990.
È stato, inoltre, ridotto da sessanta a trenta giorni il termine entro il quale l'Autorità può attivare la tutela impugnatoria, in caso di mancata conformazione al parere motivato da parte della stazione appaltante.

Infine, l'articolo 220, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023 ha esteso alla fase esecutiva dei contratti pubblici la possibilità di esercitare i suddetti poteri.

10.5.1. Il nuovo Regolamento sulla legittimazione straordinaria - delibera n. 268/2023

Con la delibera n. 268 del 20 giugno 2023, l'Autorità ha adottato il *Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 (Legittimazione straordinaria)*, che sostituisce la precedente versione, attuando le previsioni normative e ampliando le fattispecie legittimanti.

In particolare, in riferimento alle ipotesi di impugnativa diretta, sono stati ritenuti contratti di rilevante impatto anche quelli "di importo pari o superiore a 5 milioni di euro rientranti in programmi di interventi realizzati mediante investimenti di fondi comunitari", al fine di garantire uno specifico presidio a tutela degli affidamenti attuativi del PNRR/PNC.

In riferimento all'impugnativa previo parere motivato, il Regolamento ha fissato in 120 giorni – decorrenti dall'adozione o dalla pubblicazione dell'atto ritenuto viziato – il termine massimo entro il quale l'Autorità può adottare un parere motivato.

222 "*Partenariato pubblico-privato: una proposta per il rilancio. Guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione di un contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche in partenariato pubblico-privato*", approvato con delibera ANAC n. 1116 del 22 dicembre 2020 e con determina del Ragioniere Generale dello Stato n. 1 del 5 gennaio 2021.

Come sopra anticipato, inoltre, sono state previste nuove fattispecie legittimanti, che tengono conto delle più significative novità recate dal d.lgs. n. 36/2023. Più in dettaglio, sono state introdotte fattispecie che legittimano l'adozione di un parere motivato in caso di omesso svolgimento del dibattito pubblico obbligatorio (previsto dall'articolo 40 del nuovo Codice), esperimento della procedura di affidamento da parte di stazione appaltante o ente concedente non qualificato ai sensi degli articoli 62 e 63 del Codice medesimo o atti adottati in violazione del divieto di artificioso frazionamento, ove ciò abbia evitato l'applicazione delle norme relative alle soglie di rilevanza europea.

È stata, infine, introdotta un'ulteriore fattispecie legittimante, volta ad elevare l'effettività delle raccomandazioni espresse dall'Autorità, pur sostanzialmente non vincolanti. La nuova fattispecie legittima l'Autorità a adottare pareri motivati in caso di «reiterate violazioni del Codice commesse nella fase di affidamento dei contratti. È reiterata la violazione, del medesimo tipo, già accertata con un precedente atto dell'Autorità indirizzato alla stessa stazione appaltante o ente concedente». In altre parole, ove ANAC abbia già accertato una violazione del Codice con proprio atto (ad esempio, con una delibera di vigilanza), nell'ipotesi in cui lo stesso soggetto ponga in essere la medesima violazione, può essere adottato un parere motivato che, in caso di mancato adeguamento, può dare luogo ad un contenzioso.

10.5.2. I pareri motivati

Nel 2023 l'Autorità ha incrementato l'attività di analisi sulle procedure di gara finalizzata alla verifica della sussistenza delle fattispecie legittimanti l'esercizio dei poteri previsti dall'articolo 211, comma 1-*ter*, del d.lgs. n. 50/2016 e, attualmente, dall'articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, sia a seguito di segnalazioni pervenute, anche da parte di altri soggetti istituzionali (in particolare, dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), sia sulla base di elementi informativi acquisiti attraverso la consultazione della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP).

Il numero dei pareri motivati sui vizi di legittimità riscontrati su bandi, atti generali e provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto emessi dalle stazioni appaltanti è, quindi, aumentato rispetto all'annualità precedente, nonostante l'analisi delle varie fattispecie sia avvenuta secondo un approccio collaborativo, che ha visto l'attivazione dei poteri di ANAC quale *extrema ratio*, sia tenuto conto della incisività dei poteri di 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), che in coerenza con i principi di proporzionalità e di fiducia.

Pertanto, in diversi casi, l'Autorità ha ritenuto preferibile avviare vigilanze ordinarie, nell'ambito delle quali sono state espresse raccomandazioni non vincolanti volte alla rimozione dei vizi riscontrati.

Viene di seguito proposta una breve sintesi di due rilevanti pareri motivati emessi da ANAC nel corso dell'anno 2023[223] e nei primi mesi del 2024, entrambi concernenti la previsione, negli atti di gara, di clausole limitative della concorrenza.

10.5.2.1. Due casi di clausole limitative della concorrenza

Con la delibera ANAC n. 217 del 23 maggio 2023 è stato adottato un parere motivato nel quale è stata ritenuta limitativa della concorrenza la clausola di un disciplinare di gara che richiedeva, quale requisito di partecipazione tecnico professionale, la pregressa esecuzione di un servizio (c.d. "contratto di punta") in un periodo anteriore al triennio antecedente la pubblicazione del bando di gara.

In particolare, il bando era stato pubblicato in data 14 marzo 2023 e il triennio di riferimento era stato individuato nel periodo 2019-2021.

Al riguardo, è stato evidenziato che «Il requisito di capacità tecnico professionale in esame deve opportunamente distinguersi da quello economico finanziario, attesa la loro diversa funzione e finalità: l'uno (quello economico finanziario) è infatti indice di una certa solidità finanziaria ed è pertanto logicamente connesso ad un periodo certo di comprova, mentre l'altro (quello tecnico professionale) è indice di una certa abilità tecnica desunta da una pregressa esperienza ed è pertanto valorizzato il più recente periodo di maturazione di tale esperienza».

223 Con riferimento all'attività del 2023, si fornisce anche un aggiornamento in merito agli sviluppi del parere motivato adottato con delibera ANAC n. 27 del 25 gennaio 2023 – già trattato nel capitolo 8, paragrafo 5.1, della *Relazione annuale 2022* – avente ad oggetto un caso di ri-affidamento in concessione di un servizio di refezione scolastica, ai sensi dell'articolo 57, comma 5, lettera b) del d.lgs. n. 163/2006 (procedura negoziata senza bando per l'affidamento di nuovi servizi consistenti nella ripetizione di servizi analoghi già affidati all'aggiudicatario del contratto iniziale), in violazione del limite temporale previsto dalla citata norma. Nel corso del 2023, il caso in esame è stato oggetto anche di intervento giurisdizionale, in merito al quale si rappresenta che, con sentenza n. 1475 del 13 giugno 2023, il TAR Lombardia ha confermato le osservazioni formulate dall'Autorità e ha respinto il ricorso presentato dall'aggiudicatario della procedura oggetto di parere motivato, per l'annullamento della determinazione dirigenziale di annullamento in autotutela e della citata delibera ANAC n. 27/2023. In seguito al rigetto del ricorso, la stazione appaltante ha poi comunicato di aver disposto l'aggiudicazione della procedura aperta indetta per l'affidamento in concessione del medesimo servizio di ristorazione scolastica.

In tal senso, la normativa *ratione temporis* applicabile (d.lgs. n. 50/2016, Allegato XVII), ai fini della comprova, richiedeva, per i requisiti di capacità economica e finanziaria, "*una dichiarazione concernente il fatturato globale* [...] *al massimo per gli ultimi tre esercizi disponibili in base alla data di costituzione o all'avvio delle attività dell'operatore economico, nella misura in cui le informazioni su tali fatturati siano disponibili*" (parte I, lettera c); diversamente, per i requisiti di capacità tecnica, "*un elenco* [...] *dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni*" antecedenti la pubblicazione del bando (parte II, lettera a), n. 2)".

Alla luce di tali elementi, l'Autorità rilevava che «qualora si considerasse quale triennio di riferimento del requisito tecnico del c.d. "servizio di punta" quello concluso nell'anno 2021, si consentirebbe l'assurda ed irragionevole partecipazione alla procedura di gara dei soli operatori economici che abbiano svolto questo tipo di servizio nel triennio 2019-2021, escludendo al contrario coloro che, ragionevolmente più qualificati, abbiano maturato il requisito dello svolgimento di detto servizio nell'annualità 2022 e, addirittura, nei primi mesi del 2023».

Il parere motivato, inoltre, segnalava ulteriori criticità, non sussumibili nelle fattispecie legittimanti previste dal Regolamento, al fine di consentire le opportune modifiche in sede di riedizione della procedura.

La stazione appaltante si è conformata al parere e ha annullato in autotutela gli atti di gara.

Per completezza, si segnala che anche l'articolo 100, comma 11, del d.lgs. n. 36/2023, ai fini della comprova dei requisiti economico-finanziari e tecnico-professionali, individua il periodo di riferimento nel triennio precedente la data di indizione della gara.

Con la delibera ANAC n. 1 del 10 gennaio 2024 è stato, invece, adottato un parere motivato avente ad oggetto l'affidamento di un servizio di raccolta dei rifiuti, il cui disciplinare prevedeva, quale requisito di partecipazione (giustificato da ragioni essenzialmente economiche), il possesso di un impianto di destinazione ad una distanza di 10 km dalla sede operativa.

L'Autorità, anche sulla scorta di un'impostazione giurisprudenziale che ha sancito la prevalenza del principio di concorrenza sul principio di prossimità ambientale, ha evidenziato il carattere limitativo della concorrenza della clausola territoriale, confermato dalla circostanza che, già in fase di avvio della gara, alla stazione appaltante era noto che avrebbero potuto partecipare solo due operatori economici.

È stato, inoltre, evidenziato che con l'articolo 108, comma 7, del d.lgs. n. 36/2023, la disciplina delle clausole territoriali è stata innovata, in quanto le stesse sono state ricondotte all'alveo dei criteri premiali, con la conseguenza che esse devono ora essere valorizzate come elemento dell'offerta tecnica, piuttosto che come requisito di partecipazione.

Anche in questo caso la stazione appaltante si è adeguata al parere e ha annullato in autotutela gli atti di gara.

10.5.2.2. Casi di adeguamento ai rilievi di ANAC prima dell'emissione del parere motivato

In alcune ipotesi, il solo avvio di un'istruttoria volta ad acquisire informazioni al fine dell'adozione di eventuali pareri motivati, ha indotto la stazione appaltante ad agire in autotutela.

Ciò si è verificato, in particolare, in relazione all'affidamento di un servizio professionale di ingegneria e architettura, mediante procedura ristretta, gestito da un commissario straordinario, il cui avviso presentava diversi elementi critici: escludeva la possibilità di ricorrere all'avvalimento per la dimostrazione del requisito tecnico professionale dei c.d. "servizi di punta"; prevedeva, quale requisito di partecipazione relativo ai c.d. "contratti di punta", lo svolgimento sia di un servizio di progettazione sia di attività di direzione lavori; contemplava il ricorso al meccanismo della c.d. "forcella" per l'individuazione dei concorrenti da invitare al successivo confronto competitivo, senza tuttavia predeterminare in modo oggettivo i criteri di selezione.

L'avviso recava, inoltre, ulteriori criticità di minor rilievo, comunque segnalate per dovere di completezza, legate, tra l'altro, alla descrizione dei criteri di selezione e alla sproporzione degli stessi; tra queste, in particolare, l'Autorità evidenziava la possibile violazione della normativa in materia di equo compenso di cui alla legge n. 49/2023[224].

Ricevuta la comunicazione di avvio dell'istruttoria, il commissario straordinario ha preso atto delle criticità evidenziate e ha emendato conseguentemente gli atti di gara, rinnovando i termini di selezione dei concorrenti.

L'Autorità, tenuto conto del sostanziale adeguamento manifestato dalla stazione appaltante, ha poi archiviato il procedimento, senza adottare un parere motivato espresso.

Un ulteriore caso in cui la stazione appaltante ha rite-

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

nuto di conformarsi ai rilievi di ANAC prima che questa esercitasse, eventualmente, i poteri di cui all'articolo 220, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, riguarda una procedura aperta, ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. n. 36/2023, avente ad oggetto l'affidamento del *"Servizio di gestione del call center dedicato al numero nazionale di pubblica utilità 1522 e dei connessi servizi di formazione, comunicazione, promozione, informazione, monitoraggio, reporting, elaborazioni statistiche, aggiornamento della mappatura dei centri antiviolenza e delle case rifugio, nonché di gestione dell'infrastruttura tecnologica e dei canali informativi correlati al 1522"*, indetta dal Dipartimento delle Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Dall'esame della documentazione, è emerso che, pur prevedendo diverse tipologie di prestazioni distinte tra principali e secondarie, la *lex* di gara non forniva il dettaglio degli importi di ciascuna, giacché l'unico valore indicato risultava essere quello complessivo riferito ai 24 mesi di durata del contratto.

Inoltre, in relazione al trattamento delle lavoratrici impiegate nel servizio che la *lex* di gara definiva di *call center*, non si rinvenivano né l'indicazione del CCNL applicabile né una chiara qualificazione della natura dell'attività. In assenza di tali elementi, non si evinceva se il servizio fosse da considerare ad alta intensità di manodopera e, dunque, se fosse anche necessario prevedere una clausola sociale a tutela delle lavoratrici, tenuto conto che le stesse, nello schema di offerta economica, erano definite "operatrici telefoniche". Infatti, se, diversamente, si fosse trattato di prestatrici di servizi intellettuali resi con i mezzi di telecomunicazione indicati nel capitolato (telefono, mail, chat, etc.), come pure apoditticamente asserito nel bando di gara, la stazione appaltante avrebbe dovuto sgombrare il campo da ogni dubbio, adeguando coerentemente ogni previsione dei documenti di gara.

Un'ulteriore criticità è stata rinvenuta nella disciplina dei requisiti di capacità tecnica e professionale ed, in particolare, con riferimento alla previsione in base alla quale "*potranno partecipare i concorrenti che si trovino in possesso dei sotto elencati requisiti: a) aver gestito servizi di accoglienza telefonica e servizi di sostegno psicologico o consulenza legale alle vittime di violenza di genere e stalking, almeno nell'ultimo triennio, per un importo minimo pari a euro 300.000,00 (trecentomila/00) annui, senza essere incorsi in procedure di risoluzione di contratto per cause a loro addebitabili*", in quanto potenzialmente idonea a limitare la concorrenza, richiedendo, come condizione di partecipazione, l'aver gestito nel triennio precedente solo servizi del tutto identici a quello oggetto di gara.

Pertanto, l'Autorità ha inviato alla stazione appaltante una richiesta istruttoria a firma del Presidente, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, del Regolamento di cui alla citata delibera ANAC n. 268/2023 – in luogo di un immediato parere motivato ai sensi dell'articolo 220, comma 3, del Codice – con l'invito a fornire ogni utile chiarimento in merito alle criticità rilevate ed a comunicare eventuali azioni assunte per emendare opportunamente la *lex* di gara.

In particolare, nella nota è stato evidenziato che l'articolo 11, comma 2, del d.lgs. n. 36/2023 prevede che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti indichino già nel bando o nell'invito alla gara il CCNL applicabile; come chiarito nella Relazione illustrativa del Codice, l'obiettivo della disposizione è quello di evitare che l'operatore economico finisca con l'optare per un CCNL che non garantisce al lavoratore le migliori tutele sotto il profilo normativo ed economico. D'altra parte, il fatto che la stazione appaltante non possa esimersi dalla predetta attività definitoria, trova conferma anche nell'articolo 41, comma 14, del d.lgs. n. 36/2023, che prevede l'obbligo di indicare nei documenti di gara i costi della manodopera.

Inoltre, è stato rilevato che, ove non si fosse trattato di servizi intellettuali, la mancata previsione di una clausola sociale si sarebbe posta in contrasto con l'articolo 57, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023.

In ogni caso, la contraddittorietà della *lex specialis*, dovuta, da un lato, alla mancata indicazione del CCNL applicabile ai soggetti impiegati nelle attività correlate alla gestione del *call center* e, dall'altro, all'assenza degli importi corrispondenti alle diverse prestazioni oggetto di affidamento, generava incertezza, con la conseguente impossibilità, per gli operatori economici, di formulare un'offerta consapevole.

Infine, in relazione ai requisiti di capacità tecnica e professionale, è stato ribadito che la nozione di "servizi analoghi" non può essere assimilata a quella di "servizi identici" e che, pertanto, ai fini della qualificazione di un servizio come "analogo", è sufficiente che esso rientri nel medesimo settore imprenditoriale o professionale cui afferisce l'appalto considerato.

In seguito al ricevimento della nota di ANAC, la stazione appaltante, avendo condiviso le considerazioni svolte, ha annullato il bando in autotutela, al fine di adeguare, nel più breve tempo possibile, gli atti di gara alle considerazioni espresse dall'Autorità.

11 L'ARBITRATO E LE ATTIVITÀ DELLA CAMERA ARBITRALE

11.1. LE LINEE DI TENDENZA DELL'ATTIVITÀ NELL'ANNO 2023

Durante l'anno trascorso, che, in conseguenza dell'entrata in vigore del nuovo Codice[225], ha segnato l'avvio di una nuova stagione in materia di arbitrato nel settore, la Camera arbitrale ha garantito il tempestivo adeguamento della propria attività alla nuova disciplina e, al fine di favorire un'interpretazione uniforme e coordinata delle norme applicabili, ha redatto e pubblicato sul sito *web* istituzionale dell'Autorità la *Guida operativa ai procedimenti amministrati dalla Camera arbitrale*.

La Guida – adottata anche ai sensi dell'articolo 3 del *Regolamento sull'organizzazione e sul funzionamento della Camera arbitrale* – si applica in tutti gli ambiti di competenza della Camera arbitrale medesima (arbitrato; individuazione e nomina degli esperti ai fini degli accordi bonari; gestione dell'Albo degli Arbitri, degli elenchi dei Periti e dei Segretari) e illustra soluzioni operative finalizzate alla più utile applicazione delle norme in materia di arbitrato dei contratti pubblici.

Al riguardo, occorre rilevare che, sebbene sia stata definitivamente superata l'emergenza sanitaria da Covid-19, – in linea con quanto già avvenuto l'anno precedente e nonostante la piena fruibilità della sede – la quasi totalità dei procedimenti, grazie anche al buon funzionamento della piattaforma messa a disposizione dall'Autorità, si è svolta in modalità telematica. Infatti, quasi tutte le udienze dei collegi arbitrali – ivi comprese le riunioni in camere di consiglio – si sono regolarmente tenute mediante videoconferenza.

Tale circostanza ha avuto rilevanti ricadute positive, da un lato, determinando una contrazione dei costi dei procedimenti arbitrali e, dall'altro, – aspetto di grande importanza – consentendo una più rapida definizione dei giudizi, come sarà meglio descritto nel successivo paragrafo 11.2.

Un risultato di assoluta importanza si rileva in relazione ai lodi c.d. liberi: la Camera arbitrale – in linea con il risalente *trend* di diminuzione dei lodi non amministrati – ne ha registrato per la prima volta, nel 2023, l'azzeramento. 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.

A tale proposito, si segnala l'indifferibile necessità di una razionalizzazione degli istituti di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione e, soprattutto, di una standardizzazione dei meccanismi di verifica effettiva dei requisiti professionali degli esperti che vi cooperano, a garanzia del massimo livello di terzietà e integrità esigibile, stanti le divergenti discipline applicabili agli esperti di nomina della Camera arbitrale e a quelli nominati nei collegi consultivi tecnici.

Con riferimento agli accordi bonari, infine, il dato del 2023 mostra un andamento pressoché costante, nonostante alcune flessioni accidentali registratesi negli anni precedenti, come si dirà meglio nel successivo paragrafo 11.6.

225 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*".

11.2. I DATI RELATIVI ALL'ARBITRATO

Le domande di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale introdotte nel 2023, con istanza di nomina del terzo arbitro, sono state n. 9, numero decisamente inferiore rispetto a quelli registrati nell'ultimo triennio (nel 2022, infatti, sono state avanzate n. 13 domande, nel 2021 n. 15 domande e nel 2020 n. 14 domande).

La *performance* appare comparabile soltanto con quella degli anni 2016-2017 (in entrambi gli anni, infatti, furono introdotte n. 9 domande di arbitrato).

Tabella 11.1 | Numero di arbitrati introdotti

Numero arbitrati introdotti			
2020	2021	2022	2023
14	15	13	9

Fonte ANAC

Quanto appena evidenziato impone una seria riflessione, dal momento che si registra con nettezza lo scemare del bisogno di arbitrato, 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.

In questo scenario, che pone importanti interrogativi circa la tenuta dell'amministrazione arbitrale dei contratti pubblici *in iure quo utimur*, un dato estremamente significativo attiene al valore delle controversie.

A fronte del numero contenuto delle domande di arbitrato introdotte nel corso del 2023, il valore dichiarato delle controversie risulta complessivamente elevato, attestandosi a circa 88.000.000,00 euro; valore che risulta di molto superiore (> 30.000.000,00 di euro) rispetto alla migliore *performance* dell'ultimo triennio (anno 2021, avuto però riguardo ad addendi di n. 15 domande di arbitrato).

Tabella 11.2 | Numero di lodi depositati

Numero lodi depositati			
2020	2021	2022	2023
9	17	11	18

Fonte ANAC

Tabella 11.3 | Valore medio delle controversie definite

Valore medio controversie definite			
2020	2021	2022	2023
€ 5.848.032,00	€ 26.000.000,00	€ 3.141.115,08	€ 3.844.144,30

Fonte ANAC

Per quanto concerne, invece, le controversie definite nell'anno 2023 con la pronuncia del lodo (n. 18), si registra un valore medio di 3.844.144,30 euro (il valore minimo rilevato è di 16.157,51 euro, il valore massimo è di 21.565.239,36 euro). Con riferimento alla dislocazione degli importi all'interno dei cinque scaglioni normativamente previsti per il calcolo degli onorari, si registrano n. 4 controversie di valore riconducibile allo scaglione di base, n. 7 al II scaglione, n. 3 al III scaglione e n. 2 al IV scaglione; come avvenuto anche nel 2022,

non si registrano controversie di valore riconducibile al V scaglione. Tuttavia, a differenza dell'anno precedente – durante il quale le controversie definite con lodo sono state, comunque, soltanto n. 11 – le controversie di valore più alto sono collocate non già all'interno del III scaglione, bensì del IV.

Tabella 11.4 | Valore delle controversie per scaglioni

Valore controversie per scaglioni				
I	II	III	IV	V
4	7	3	2	0

Fonte ANAC

Analizzando i dati relativi alle definizioni, si osserva che, computate le sole pronunce di merito depositate nell'anno 2023, il rapporto tra l'ammontare preteso nei confronti della pubblica amministrazione e l'ammontare del riconoscimento può ritenersi mediamente prossimo al 50%. Tale percentuale non tiene conto di tutte quelle domande che sono state altrimenti definite: o perché definite per accordo, non coltivate 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 (certamente opinabili) 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 del 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 2023, infatti, la durata media dei procedimenti si è attestata a 336 giorni per i n. 18 arbitrati definiti. Tale media – risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 737 giorni e un valore minimo di 136 giorni – segna un significativo miglioramento rispetto ai dati dell'ultimo triennio (nel 2022, infatti, la durata media è stata di 365 giorni, nel 2021 di 574 giorni e nel 2020 di 421 giorni). In particolare, il dato più recente appare estremamente apprezzabile per evidenza del *trend* positivo che – migliorando il già lusinghiero dato relativo al 2022 – conferma, sotto il profilo della celerità, l'efficienza della soluzione arbitrale anche nella particolare materia dei contratti pubblici.

Tabella 11.5 | Durata media degli arbitrati

Durata media arbitrati			
2020	2021	2022	2023
421 gg	574 gg	365 gg	336 gg

Fonte ANAC

A tal proposito, un dato appare di assoluto rilievo: dei n. 18 arbitrati conclusi nell'anno, n. 10 hanno avuto durata inferiore al limite ordinario di 240 giorni previsto dal Codice di procedura civile, e per i restanti la durata è stata, comunque, quasi sempre contenuta entro il limite della proroga legale (> 420 giorni). Tale dato – reso possibile anche dall'intensificazione dello svolgimento a distanza dei procedimenti, che ha consentito una concentrazione dell'attività giornaliera da parte di ciascuno dei soggetti interessati – appare ampiamente positivo.

Infine, va rilevato che nel 2023, come già nel precedente anno, 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 ben 6 e nel 2021 ancora 2.

11.3. 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 divaricazione tra la tendenza relativa all'albo e quella relativa all'elenco. Per quest'ultimo si registra, nel corso degli anni più recenti, una più marcata oscillazione nelle manifestazioni di interesse: in particolare, l'albo degli arbitri per il 2023 ha visto n. 74 cancellazioni a fronte di n. 85 nuove iscrizioni; l'elenco dei periti n. 23 cancellazioni a fronte di sole n. 17 nuove iscrizioni, presentando, quindi, come nel precedente anno, un numero di cancellazioni superiore a quello delle nuove iscrizioni.

Ciò premesso, anche nel corso del 2023, si è registrata una implementazione delle professionalità presenti sia all'interno dell'albo che dell'elenco. In particolare, si segnala che nell'albo degli arbitri – dove, peraltro, l'apertura segnata dal nuovo Codice verso i magistrati a riposo non ha ancora registrato alcun corrispondente ingresso e quella verso i docenti universitari in quiescenza ha trovato un unico riscontro, ancorché assai autorevole – sono stati iscritti sette architetti e cinque dirigenti pubblici, mentre nell'elenco dei periti sono stati iscritti otto commercialisti, un architetto e un agronomo.

Attualmente, l'individuazione del terzo arbitro è effettuata dal Consiglio della Camera arbitrale secondo una procedura a due fasi, come esplicitato anche dalla *Guida operativa ai procedimenti amministrati dalla Camera arbitrale*, con particolare riferimento al punto 10.6.

Ciò premesso, per il 2023 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 – debbano ricadere, in prevalenza, su soggetti titolari di competenze ed esperienze giuridiche. Ciononostante, in n. 3 casi su 8 le nomine hanno interessato categorie di soggetti titolari di competenze non giuridiche (nel dettaglio, 1 ingegnere e 2 dirigenti pubblici).

Per quanto riguarda la designazione dei CTU, questa è stata operata in n. 3 casi, e l'opzione è costantemente ricaduta su soggetti dotati di abilità in ingegneria (n. 3). Tale dato non si discosta, sostanzialmente, da quello dell'anno 2022, quando, in n. 3 casi su 4, si era parimenti proceduto alla designazione in favore di soggetti dotati di abilità in ingegneria.

Infine, con riferimento all'elenco dei segretari dei collegi arbitrali, si riscontra una positiva inversione di tendenza. Dopo un biennio segnato dall'assenza di nuove iscrizioni, nel 2023 si sono registrate – sia pur a fronte di n. 9 cancellazioni – n. 5 nuove iscrizioni. A integrazione del dato, si precisa che nessuno dei nuovi iscritti è funzionario dell'Autorità.

11.4. 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. 18 lodi depositati nel 2023 ammontano complessivamente a 624.584,13 euro, per una media pari a 34.700 euro circa (calcolata tenendo conto di un compenso minimo pari a 6.000,00 euro e di un compenso massimo pari a 69.000,00 euro). Si segnala, altresì, che, rispetto alle richieste dei collegi arbitrali, lo scostamento in diminuzione più basso è risultato pari al 5% (somma richiesta 16.800,00 euro - somma liquidata 16.000,00 euro), mentre quello più alto è stato pari al 68% (somma richiesta 94.500,00 euro - somma liquidata 30.000,00 euro). Soltanto in n. 4 delle 18 determinazioni è stata liquidata esattamente la somma richiesta.

Per quanto concerne i compensi per i consulenti tecnici d'ufficio, nel 2023, per le procedure amministrate si registrano n. 5 liquidazioni disposte dalla Camera arbitrale, per un complessivo ammontare di 39.155,01 euro rispetto ad una richiesta totale di 115.554,82 euro, con uno scostamento in diminuzione pari al 66%.

In definitiva, in linea di continuità con quanto già evidenziato lo scorso anno, risulta manifesta, con riferimento a questo profilo dell'istituto arbitrale, la tendenza virtuosa al contenimento dei costi del giudizio.

11.5. IL DEPOSITO DEI LODI E LA RISCOSSIONE DEL CONTRIBUTO

Nel corso del 2023 ha trovato piena attuazione l'innovazione in punto di deposito dei lodi, disposta con il comma 13 dell'articolo 213 del d.lgs. n. 36/2023, il quale prevede la possibilità che detto deposito venga effettuato in forma telematica, pratica ancora ignota ad altre camere arbitrali anche pubbliche e di rilevanti dimensioni.

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 nuovo Codice dei contratti pubblici, si sono registrati dati positivi. L'ammontare liquidato per i lodi depositati nell'anno è stato pari a 91.382,467 euro (con un incremento del 50% circa rispetto all'anno precedente), di cui residua(va)no 13.428,68 euro da percepire (pari al 15% del totale), per i quali è in corso l'*iter* nei confronti delle parti inadempienti.

11.6. GLI ACCORDI BONARI

La Camera arbitrale, a norma dell'articolo 210 del d.lgs. n. 36/2023 e della citata *Guida operativa* (punti da 18 a 22), è anche titolare della funzione attinente alla formulazione di una lista di n. 5 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, in questo caso, del relativo compenso.

Diversamente dall'anno precedente, i cui dati avevano messo in evidenza una diminuzione del numero delle richieste, si recupera il *trend* positivo riscontrato sin dal 2019. Nel corso del 2023, infatti, sono pervenute n. 7 richieste da parte dei RUP impegnati nell'esecuzione dei contratti pubblici di appalto di lavori.

Tabella 11.6 | Numero di accordi bonari

Numero accordi bonari			
2020	2021	2022	2023
4	8	4	7

Fonte ANAC

Per quanto concerne la fase di individuazione dell'esperto, dei n. 7 esperti scelti all'interno delle rispettive liste composte dalla Camera, n. 6 sono stati nominati per accordo delle parti e uno soltanto dalla Camera arbitrale.

In quest'ultimo caso, la Camera ha, altresì, provveduto alla determinazione del compenso dell'esperto nominato, utilizzando come parametro di riferimento il dato della collocazione dell'importo economico delle riserve oggetto di controversia 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 n. 1 avvocato e di n. 5 ingegneri, questi ultimi iscritti nel numero di 3 nell'albo degli arbitri e nel numero di 2 nell'elenco dei periti, 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 dell'esperibilità stessa della 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 esecuzione (al riguardo si precisa che,

nell'anno 2023, tutte le n. 7 procedure sono state attivate prima dell'approvazione del certificato di collaudo).

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. Tale attività di verifica ha richiesto frequenti interlocuzioni con i RUP istanti.

Parte quarta
L'attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici

12 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA PREVENTIVA: L'ALTA SORVEGLIANZA DEL PRESIDENTE E LA VIGILANZA COLLABORATIVA SULLE GRANDI OPERE

Come noto, a partire dal 2014, a seguito della conversione, con modificazioni, del decreto-legge n. 90/2014[226], l'Autorità è stata al centro di significativi interventi legislativi che ne hanno aumentato le competenze ed esteso i margini di intervento.

In particolare, l'articolo 30 del citato decreto istituiva l'Unità Operativa Speciale (UOS), attraverso la quale, il Presidente dell'Autorità avrebbe svolto i compiti di alta sorveglianza e garanzia della correttezza e della trasparenza delle procedure connesse alla realizzazione delle opere dell'evento EXPO Milano 2015.

Alla luce della rilevante e positiva esperienza maturata nella gestione e nel controllo dei numerosi aspetti delicati legati alla realizzazione di grandi eventi, l'Autorità ha deciso di coinvolgere l'UOS nelle funzioni di vigilanza collaborativa, i cui poteri sono disciplinati ora dall'articolo 222, comma 3, lettera h), del d.lgs. n. 36/2023[227], mediante la stipula di diversi protocolli di vigilanza.

La UOS ha, quindi, assunto un ruolo di vero e proprio "presidio anticorruzione" rispetto all'espletamento di controlli preventivi nell'ambito delle procedure di appalto e di esecuzione dei contratti oggetto del protocollo, di volta in volta, siglato.

La previsione di una vigilanza collaborativa, che si affianca alle forme tradizionali di supporto alle stazioni appaltanti, consente, come noto, di intervenire *ex ante*, attraverso una valutazione preventiva della conformità alla normativa vigente degli atti predisposti dalle stazioni appaltanti. L'istituto in parola, come anticipato, è previsto espressamente dal Codice dei contratti pubblici, ed è, altresì, disciplinato dal nuovo Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza collaborativa in materia di contratti pubblici (G.U. 30 giugno 2023, n. 151), adottato con delibera ANAC n. 269 del 20 giugno 2023.

L'attività di vigilanza collaborativa, grazie alla sua funzione di supporto, risulta particolarmente efficace e si esplica sia attraverso l'intervento del competente Ufficio di vigilanza sia attraverso l'azione di UOS che, a sua volta, può operare singolarmente, con specifici protocolli di intesa con le amministrazioni richiedenti, oppure in sinergia con il competente Ufficio di vigilanza, sempre previa sottoscrizione di apposite convenzioni. Di queste attività si darà conto nel paragrafo 12.2 del presente capitolo dedicato alla descrizione dell'attività di vigilanza collaborativa svolta da ANAC nel corso dell'anno 2023.

Si ricorda, inoltre, che l'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 ha attribuito al Presidente dell'Autorità il compito di stabilire l'applicazione di una serie di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, specificatamente individuate nell'articolato in parola, allo scopo di salvaguardare l'esecuzione dell'opera nel suo complesso, se possibile con interventi che la riconducano entro confini di legalità, fino ad arrivare a proposte di commissariamento nei casi di alterazioni di particolare rilevanza.

226 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.

227 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*".

12.1. L'ATTIVITÀ DI ALTA SORVEGLIANZA DEL PRESIDENTE

12.1.1. I dati di sintesi sull'attività svolta

Nel corso del 2023, è proseguita l'attività di alta sorveglianza del Presidente svolta attraverso l'Unità Operativa Speciale (UOS), in un quadro caratterizzato dalla entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici.

Nel complesso, come si evince dalle tabelle che seguono, dalla costituzione, avvenuta nel luglio 2014, a tutto il 2023, la UOS ha verificato un totale di n. 1.515 procedure, di cui n. 1.079 relative a protocolli attivi o scaduti ma con fasi di procedure ancora in corso di verifica alla data del 31 dicembre 2023, e n. 436 riferite a protocolli conclusi, per complessivi n. 4.864 pareri preventivi rilasciati.

In media, su base annua, si tratta, rispettivamente, di n. 168 procedure esaminate e n. 541 pareri rilasciati.

Il 2023 si è contraddistinto per l'alto numero di procedure sottoposte a controllo preventivo, n. 220 (+ 35% rispetto alle n. 163 del 2022), dalle quali sono scaturiti n. 743 pareri (+ 8% rispetto ai n. 689 del 2022), ma anche per il significativo impegno dell'Autorità nella realizzazione di importanti iniziative di semplificazione e di supporto ai soggetti attuatori impegnati, in particolare, negli interventi di ricostruzione pubblica *post* sisma Italia Centrale 2016.

I tempi di rilascio dei pareri si sono assestati al di sotto dei dieci giorni lavorativi.

La gran parte dei pareri è stata adottata con rilievi, per lo più accolti dalle stazioni appaltanti, contenenti, in vari casi, profili di legittimità, in altri, questioni di opportunità, spesso riferiti alla corretta applicazione del d.lgs. n. 36/2023, la segnalazione di errori formali e discrasie varie negli atti di gara che si è, in taluni casi, raccomandato di correggere in autonomia, così da accelerare l'*iter* di conclusione delle procedure.

Nel corso dell'anno sono stati sottoscritti due nuovi protocolli di vigilanza collaborativa, uno con il Commissario all'emergenza e ricostruzione dell'Isola di Ischia e l'altro il Commissario all'emergenza e ricostruzione dell'Emilia-Romagna.

Nel 2023 sono stati comunicati tre casi di contenzioso, due nell'ambito della ricostruzione post sisma Italia Centrale 2016 e uno riferito alla bonifica del sito di Bagnoli. Di questi, uno è stato risolto a favore della stazione appaltante, uno dichiarato improcedibile e l'altro decaduto per carenza di interesse.

Nel complesso, risultano n. 17 casi di contenzioso su un totale di n. 1.515 procedure esaminate dal 2014 al 2023. 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 non è noto. La maggior parte delle controversie ha, comunque, riguardato profili non trattati dalla UOS nei propri pareri. È possibile, quindi, affermare 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 12.1 | Riepilogo generale dell'attività UOS in corso al 31 dicembre 2023

Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri emessi n.	Valore Procedure
	Dal	Al			
Bonifica Bagnoli	24/05/2016	31/12/2023	50	267	€ 455.746.972,21
Sisma Italia Centrale 2016-2017*	28/12/2016	31/12/2023	1.024	3.488	€ 1.440.993.827,27
Expo Osaka 2025	25/10/2022	31/12/2023	4	22	€ 30.530.539,54
Emergenza e ricostruzione Ischia	03/04/2023	31/12/2023	-	5	//
Emergenza e ricostruzione Emilia-Romagna, Toscana e Marche	15/09/2023	31/12/2023	-	3	//
TOTALI			**1.079**	**3.785**	**€ 1.927.271.339,02**

*Comprensivo dei pareri su accordi quadro del Programma Straordinario ricostruzione edifici scolastici.

Fonte ANAC

Tabella 12.2 – Verifiche UOS 2014-2023 concluse

Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.
	Dal	Al		
Expo Milano 2015	17/07/2014	31/12/2017	174	328
Expo Dubai 2020	10/10/2018	07/07/2022	17	99
Giubileo Roma 2015	08/09/2015	05/10/2022	92	303
Ponte Genova	06/12/2018	19/03/2019	-	-
Reggio Calabria	09/11/2016	08/11/2018	2	4
Sisma L'Aquila 2009	07/06/2018	31/12/2021	2	4
Universiade	14/03/2018	31/12/2019	149	341
TOTALI			**436**	**1079**

Fonte ANAC

12.1.2. L'ambito di maggiore rilevanza: la ricostruzione *post* sisma dell'Italia Centrale

L'ambito che impegna maggiormente l'attività dell'UOS, ormai da diversi anni, è quello della ricostruzione pubblica *post* sisma 2016 e 2017 del Centro Italia, che ha coperto la quasi totalità delle nuove procedure esaminate nel corso del 2023 (210 su 220, 45%) e il 93,14% dei pareri emessi (692 su 743), con tempi medi di risposta di 9,8 giorni lavorativi. In n. 52 casi le stazioni appaltanti si sono avvalse della facoltà prevista dall'accordo di alta sorveglianza di proseguire l'*iter* di affidamento senza attendere il rilascio del parere, decorsi i 10 giorni dalla formulazione della richiesta.

Nel 2023 l'Autorità e la Struttura Commissariale hanno collaborato alla realizzazione di diverse iniziative di semplificazione e supporto dei soggetti attuatori impegnati nella ricostruzione.

In primo luogo, è stato aggiornato l'accordo di alta sorveglianza del 2021, nuovamente sottoscritto in data 21 luglio 2023, al fine di assicurare sostenibilità, qualità e celerità del supporto di ANAC, anche alla luce del notevole incremento delle procedure registrato negli ultimi anni.

L'accordo ha previsto, fra l'altro:

a) la razionalizzazione del supporto di ANAC con la concentrazione delle verifiche sulle procedure di maggiore rilevanza, ovvero progettazioni e servizi/forniture di valore superiore alla soglia comunitaria (€ 215.000) e lavori di valore pari o superiore a € 1.000.000;

b) l'attivazione, su richiesta del Commissario, del supporto su un numero limitato di interventi di particolare rilevanza afferenti ai programmi PNRR/PNC, i quali, ancorché non rientranti nelle attività di ricostruzione pubblica vera e propria, sono comunque finalizzati alla ripresa dei territori colpiti dal sisma.

In secondo luogo, sono stati redatti degli schemi-tipo per i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e per i lavori da utilizzare nelle procedure negoziate e negli affidamenti diretti, ormai divenuti i sistemi prevalenti di affidamento della ricostruzione, in forza anche delle semplificazioni normative introdotte dal legislatore negli ultimi anni e confermate nel nuovo Codice dei contratti. Gli schemi sono stati condivisi dall'Autorità e adottati con decreto del Commissario n. 547 del 24 luglio 2023. Più recentemente, l'Autorità ha rilasciato un parere sullo schema tipo per l'affidamento di lavori di importo superiore alla soglia comunitaria, mediante criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, adottato dal Commissario con decreto n. 234 del 4 aprile 2024.

Guardando ai dati, dall'inizio della collaborazione, fino al 31 dicembre 2023, la UOS ha verificato un totale di n. 1.024 procedure di affidamento (quasi una per giorno lavorativo), per un valore complessivo di oltre 1,44 miliardi di euro, emanando circa n. 3.488 pareri (circa 2 per giorno lavorativo).

Tabella 12.3 | Sisma 2016: dati complessivi dal 2016 al 31 dicembre 2023

Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri emessi n.	Valore Procedure
	Dal	Al			
Sisma Italia Centrale 2016-2017*	28/12/2016	In corso	1.024	3.488	1.440.993.827,27

*Comprensivo dei pareri su accordo quadro del Programma Straordinario ricostruzione edifici scolastici.

Fonte ANAC

Il controllo preventivo ha fatto, comunque, emergere molteplici criticità. Al riguardo, tenuto conto del fatto che molte procedure sono state spesso espletate da stazioni appaltanti piccole e poco attrezzate, i problemi maggiormente riscontrati sono stati i seguenti:

- non corretta applicazione delle varie disposizioni del Codice dei contratti, con particolare riguardo alla definizione dei requisiti di partecipazione e al rispetto delle Linee Guida e delibere dell'Autorità;
- scostamenti dal parere reso rispetto a rilevanti dubbi di legittimità circa le scelte procedurali adottate;
- casi di operatori economici poco strutturati per attrezzature e mezzi ai fini dell'esecuzione dei lavori, anche in considerazione di numerosi altri appalti aggiudicati e cantieri in corso;
- presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria per reati rientranti nelle clausole risolutive espresse contenute nel protocollo di vigilanza e di legalità, o potenzialmente incidenti sull'integrità e affidabilità ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, a fronte dei quali si sono riscontrate carenze istruttorie e la tendenza a confermare l'aggiudicazione, pur in presenza, in taluni casi, di elementi rilevanti a carico di figure apicali delle imprese aggiudicatarie.

Sono noti alla UOS solo n. 12 casi di contenzioso sul totale delle n. 1.024 procedure complessivamente esaminate fino al 31 dicembre 2023. 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.

Relativamente all'intero anno 2023, la UOS ha verificato un totale di n. 210 nuove procedure, per oltre 301 milioni di euro di importo a base di gara e un valore medio per singola procedura di oltre 1.548 milioni di euro, adottando complessivi n. 692 pareri, registrando solo due casi di contenzioso, entrambi risolti favorevolmente per le stazioni appaltanti, in quanto ritenuti improcedibili o decaduti.

Il 55% dei pareri rilasciati ha riguardato la Regione Marche, il 15% l'Abruzzo, il 13% l'Umbria e l'11% il Lazio.

Tabella 12.4 | SISMA 2016: distribuzione geografica verifiche anno 2023

Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.[1]	Valore Stimato Opere[2]
Abruzzo	31	107	€ 32.633.126,82
Lazio	15	79	€ 8.515.056,84
Marche	129	380	€ 182.488.332,19
Umbria	35	95	€ 77.337.186,23
Comm. Straordinario ordinanza speciale – Invitalia	-	31	€ 1.003.185,69
TOTALI	**210**	**692**	**€ 301.976.887,77**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzione ed escluse comunicazioni varie e solleciti
[2] Riferito al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate nell'anno 2023

Fonte ANAC

Particolarmente intensa è stata l'attività dedicata alla verifica degli atti di indizione delle procedure, con n. 267 pareri, pari al 38,5% del totale, e degli atti di aggiudicazione, n. 248, pari al 36% del totale.

Tabella 12.5 | SISMA 2016: verifiche anno 2023

Procedure verificate		Atti verificati	Pareri emessi[1]				Valore stimato
Regione	Nuove procedure Nr.		Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Abruzzo	31	Predisposizione documenti	57	28	22	7	€ 32.633.126,82
		Espletamento procedura	2	1	-	1	
		Aggiudicazione	28	12	12	4	
		Esecuzione	6	3	2	1	
		Report e altro	14	7	4	3	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Lazio	15	Predisposizione documenti	20	6	12	2	€ 8.515.056,84
		Espletamento procedura	8	-	5	3	
		Aggiudicazione	29	14	6	9	
		Esecuzione	15	4	7	4	
		Report e altro	7	2	5	-	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Marche	129	Predisposizione documenti	147	33	87	27	€ 182.488.332,19
		Espletamento procedura	56	13	24	19	
		Aggiudicazione	131	47	33	51	
		Esecuzione	27	11	6	10	
		Report e altro	19	7	5	7	
Ufficio Speciale per la Ricostruzione Umbria	35	Predisposizione documenti	43	11	25	7	€ 78.340.371,92
		Espletamento procedura	7	-	6	1	
		Aggiudicazione	29	12	7	10	
		Esecuzione	11	1	9	1	
		Report e altro	5	1	3	1	
Invitalia[2]	-	Aggiudicazione	31	16	2	13	
TOTALI			**692**	**229**	**282**	**181**	**€ 301.976.887,77**

[1] Esclusi comunicazioni varie e solleciti
[2] Accordo quadro del Programma Straordinario ricostruzione edifici scolastici

Fonte ANAC

Le tipologie di opere maggiormente sottoposte a verifica sono state gli edifici storici e culturali (n. 42 procedure, 20% del totale) e le infrastrutture/dissesti/urbanizzazioni (n. 34 procedure, 16% del totale).

Tabella 12.6 | SISMA 2016: interventi verificati anno 2023

Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.[1]	Valore stimato nuove procedure
Alloggi	12	36	€ 14.560.393,72
Altro	29	129	€ 26.674.400,41
Caserme	10	34	€ 7.604.884,74
Cimiteri	19	46	€ 12.770.344,07
Impianti sportivi	2	6	€ 1.206.855,18
Infrastrutture, Dissesti, Urbanizzazione	34	92	€ 32.025.386,81
Luoghi di culto	10	20	€ 9.717.206,35
Monumenti, Musei, Edifici e Centri storici	42	111	€ 69.917.857,73
Palazzi Comunali e Municipi	26	68	€ 18.911.236,74
Scuole	21	102	€ 83.688.988,50
Strutture sanitarie	5	15	€ 24.899.333,52
Report, ordinanze speciali e segnalazioni	-	33	-
TOTALI	**210**	**692**	**€ 301.976.887,77**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti

Fonte ANAC

La quota prevalente delle nuove procedure sottoposte a controllo preventivo ha riguardato i servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria, con n. 120 procedure, pari al 57% del totale. L'affidamento dei lavori ha interessato n. 74 procedure, pari al 35% del totale. Il ricorso all'appalto integrato è risultato limitato, è stato infatti utilizzato per sole n. 8 procedure, pari al 4% del totale.

Tabella 12.7 | SISMA 2016: tipi di affidamento verificati anno 2023

Regione	Nuove procedure Nr.	Pareri emessi Nr.[1]	Valore stimato delle opere[2]
Appalto integrato	8	27	45.126.031,05
Concorso di idee/Progettazione	-	5	-
Lavori	74	299	211.992.135,20
Servizi e forniture	8	43	6.337.150,24
Servizi tecnici di architettura e ingegneria	120	285	38.521.571,28
Report, ordinanze speciali e segna-lazioni	-	33	-
TOTALI	**210**	**692**	**€ 301.976.887,77**

[1] Comprensivo dei pareri sui *report* e di riscontro/controdeduzioni ed escluse comunicazioni varie e solleciti

[2] Riferito al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate anno 2023

Fonte ANAC

La maggior parte degli interventi sottoposti a controllo è stata affidata tramite procedura aperta, che ha interessato n. 83 appalti, pari al 39,5% del totale, mentre la procedura negoziata – con o senza manifestazione di interesse – ha riguardato n. 82 procedure, pari al 39% del totale. Segue l'affidamento diretto con n. 44 procedure, pari al 21% del totale.

Le procedure aggiudicate con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sono state complessivamente n. 92, pari al 44% del totale; nella gran parte dei casi (56%), quindi, il criterio prescelto è stato quello del minor prezzo. Il largo ricorso alle procedure non ordinarie (60% del totale, sommando procedure negoziate e affidamenti diretti, ma comunque inferiore alla quota del 79% registrata nel 2022) si spiega sia con il valore medio contenuto degli interventi, sia con l'innalzamento delle soglie per il ricorso agli affidamenti diretti e alle procedure negoziate introdotto dai provvedimenti normativi degli ultimi anni, riprodotti nel d.lgs. n. 36/2023, nonché dalle ordinanze speciali in deroga adottate dal Commissario.

Tabella 12.8 | SISMA 2016: verifiche sugli atti di gara anno 2023

Tipo procedura	Valore Stimato delle opere	Nuove Procedure n.	Tipo affidamento	Valore Stimato Opere*
Dialogo competitivo	€ 3.900.000,00	1	Servizi e forniture	€ 3.900.000,00
Affidamento diretto	€ 13.450.025,42	44	Lavori	€ 8.070.706,42
			Serv. tecnici arch. e ingegn.	€ 5.116.809,49
			Servizi e forniture	€ 262.509,51
Aperta – Minor prezzo	€ 5.699.091,65	7	Lavori	€ 4.914.294,82
			Serv. tecnici arch. e ingegn.	€ 784.796,83
Aperta – OEPV	€ 132.420.533,79	76	Appalto integrato	€ 37.362.820,87
			Lavori	€ 68.548.610,87
			Serv. tecnici arch. e ingegn.	€ 24.334.461,32
			Servizi e forniture	€ 2.174.640,73
Negoziata – Minor prezzo	€ 115.755.945,91	66	Appalto integrato	€ 4.815.702,09
			Lavori	€ 106.459.820,28
			Serv. tecnici arch. e ingegn.	€ 4.480.423,54
Negoziata – OEPV	€ 30.751.291,00	16	Appalto integrato	€ 2.947.508,09
			Lavori	€ 23.998.702,81
			Serv. tecnici arch. e ingegn.	€ 3.805.080,10
TOTALI		**210**		**€ 301.976.887,77**

* Riferito al valore delle opere rilevato dagli atti di gara delle procedure verificate nell'anno 2023

Fonte ANAC

12.1.2.1 *Focus* sulla qualificazione delle stazioni appaltanti in ambito sisma

In occasione dell'evento formativo del 9 novembre 2023, organizzato dalla struttura commissariale e dall'Autorità e rivolto a tutti gli enti del cratere sismico di cui agli allegati 1, 2 e 2-*bis*, del decreto-legge n. 189/2016[228] sono stati presentati alcuni dati relativi allo stato di attuazione della nuova normativa. Ai primi giorni di novembre 2023, il sistema registrava complessivamente, a livello nazionale, n. 3.370 iscritti al sistema di qualificazione, di cui n. 2.864 qualificati in modo ordinario e i restanti con riserva. Nelle quattro regioni colpite dagli eventi sismici, si contavano un totale di n. 627 iscritti, di cui n. 556 qualificati in via ordinaria e i restanti con riserva, con un totale di n. 222 stazioni

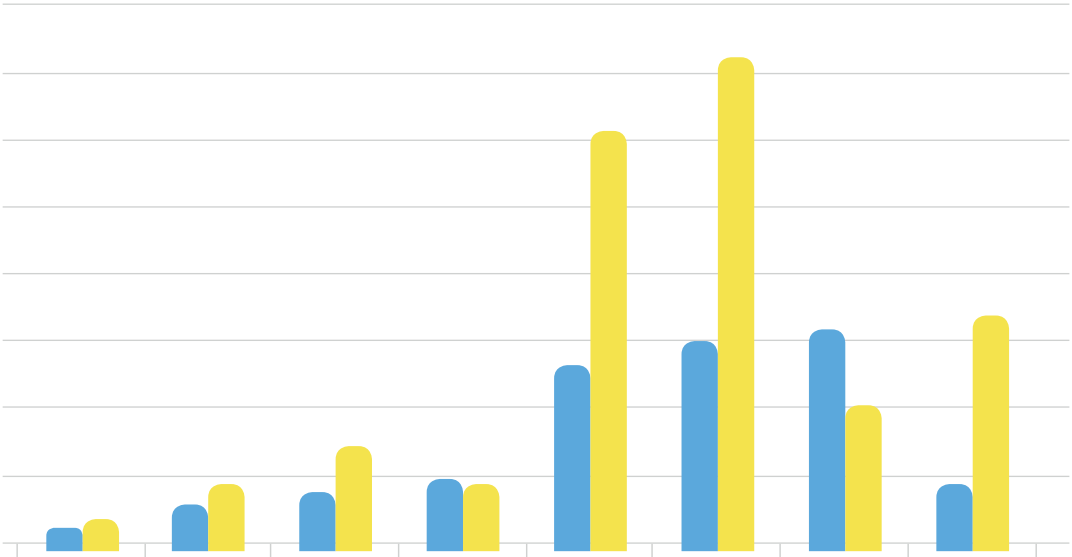
228 Decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, recante "*Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma del 24 agosto 2016*" convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229.

appaltati qualificate localizzate nelle province del cratere sismico.

Un'analisi condotta sui dati in possesso dell'UOS, riguardanti le procedure verificate dal gennaio 2022 al settembre 2023, ha fatto emergere che oltre il 60% degli affidamenti (il 69%, in termini di valore), sono stati espletati dagli Uffici Speciali di Ricostruzione (USR), dalle Province, dalle centrali di committenza e Unioni di Comuni, ovvero da stazioni appaltanti qualificate, o comunque abilitate a svolgere procedure di affidamento ai sensi degli articoli 62 e 63 del nuovo Codice dei contratti e degli atti attuativi dell'Autorità.

Tenuto anche conto che delle n. 68 diverse stazioni appaltanti censite nello stesso periodo, il 47% risultava essere qualificata di diritto, o con riserva, e che le restanti non risultavano aver ancora presentato la domanda di iscrizione, i dati hanno suggerito che lo stato di attuazione della qualificazione in ambito sisma potesse ritenersi discretamente avviato.

Grafico 12.9 | Procedure verificate per tipo di stazione appaltante



	Comune capoluogo di provincia	Demanio	Stazione Unica Appaltante	Centrale Unica di Committenza	Provincia/ SUA Provincia	Ufficio Speciale Ricostruzione	Comune non capoluogo di provincia	Altro
Procedure	5	12	16	20	55	63	66	18
Valore	€ 7 Mln. ca	€ 18 Mln. ca	€ 30 Mln. ca	€ 18 Mln. ca	€ 127 Mln. ca	€ 150 Mln. ca	€ 43 Mln. ca	€ 70 Mln. ca

Fonte ANAC

12.2. LA VIGILANZA COLLABORATIVA

12.2.1. Il nuovo Regolamento - delibera n. 269/2023

Nel corso del 2023, l'entrata in vigore e la successiva acquisizione dell'efficacia del nuovo Codice dei contratti hanno avuto un impatto rilevante anche sull'attività di vigilanza collaborativa.

Come chiarito nella Relazione illustrativa dello stesso Codice, la riconsiderazione complessiva del ruolo di ANAC ha comportato, tra l'altro, un rafforzamento delle funzioni di vigilanza collaborativa, poiché la lettera h) del comma 3 dell'articolo 222 ha esteso il ruolo di supporto alle stazioni appaltanti – esercitato dall'Autorità mediante la stipula con le stesse di appositi protocolli d'intesa – oltre che alla predisposizione degli atti di gara e alla gestione della procedura di gara, già previste dalla lettera h) del comma 3 dell'articolo 213, del previgente Codice[229], anche alla fase dell'esecuzione del contratto.

Al riguardo, deve rammentarsi che – come riferito nella precedente relazione annuale – già prima dell'entrata in vigore del nuovo codice, ANAC 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, sulla G.U. Serie Generale n. 89 del 15 aprile 2022, un nuovo Regolamento. Il provvedimento aveva introdotto un espresso riferimento alla possibilità che l'Autorità estendesse il proprio supporto alla stazione appaltante, previa richiesta della stessa, alla fase di esecuzione del contratto. L'intervento aveva tenuto conto della considerazione che, in numerosi casi, il supporto della vigilanza collaborativa era stato richiesto per dirimere complesse questioni, sorte proprio nel corso dell'esecuzione degli appalti.

Oltre ad ampliare il campo di azione della vigilanza, confermando quanto già previsto dal Regolamento, l'articolo 222 del nuovo Codice ha, poi, rafforzato gli effetti di eventuali persistenti inosservanze delle previsioni fornite da ANAC, sino a prevederne ricadute sulla qualificazione delle stazioni appaltanti, in caso di insufficiente motivazione fornita dalle medesime.

Di conseguenza, nell'ambito della revisione di tutti i regolamenti concernenti le funzioni in materia di contratti pubblici, l'Autorità ha adottato l'ulteriore delibera n. 269 del 20 giugno 2023, con cui ha approvato l'ultimo Regolamento entrato in vigore il 1° luglio 2023, che ha applicato, a partire da quella data, ai Protocolli di vigilanza collaborativa che riguardino le procedure di gara disciplinate dal d.lgs. n. 36/2023.

Il testo del Regolamento, oltre a contenere revisioni di carattere formale relative a richiami normativi aggiornati, interviene con modifiche di carattere sostanziale, che tengono conto delle descritte novità introdotte dal nuovo Codice dei contratti.

12.2.2 Il supporto alle stazioni appaltanti nell'applicazione del nuovo Codice dei contratti

A partire dal secondo semestre del 2023, l'Autorità ha affiancato le stazioni appaltanti impegnate nella risoluzione delle numerose questioni interpretative ed applicative che il nuovo Codice ha posto loro. In alcuni degli appalti esaminati, ricadenti tra quelli del PNRR, si è trattato anche di dirimere le difficoltà esegetiche ampiamente dibattute, derivanti dalla ultrattività delle disposizioni legislative (decreto-legge n. 76/2020, decreto-legge n. 77/2021, decreto-legge n. 13/2023[230]) finalizzate a semplificare e agevolare la realizzazione degli obiettivi del Piano, per effetto di quanto disposto dall'articolo 225, comma 8, del d.lgs. n. 36/2023. Le amministrazioni si sono, infatti, trovate a risolvere numerose difficoltà operative, derivanti sia dalla oggettiva complessità del quadro normativo di riferimento, sia dall'assenza di chiari orientamenti interpretativi rispetto ai numerosi problemi di coordinamento che si sono posti. Al fine di attenuare, per quanto possibile, le difficoltà cui potevano incorrere le amministrazioni, l'Autorità ha esaminato, ad esempio, il tema della disciplina applicabile agli appalti PNRR e PNC, nell'ambito della vigilanza collaborativa, ancor prima della pubblicazione, in data 13 luglio 2023, della Circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Merita di essere sottolineato, tra l'altro, che è proprio nell'ambito degli appalti relativi al conseguimento degli

229 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

230 Rispettivamente il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, contenente *"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*, convertito con modificazioni dalla legge 11 settembre 2020, n. 120; il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, contenente "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; il 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.

obiettivi posti dal PNNR, che ANAC è stata chiamata ad affiancare le stazioni appaltanti, anche per l'anno 2023, parimenti a quanto accaduto nell'anno precedente; il campione di gare verificato ha confermato la tendenza dell'intero mercato degli appalti pubblici alla piena realizzazione degli obiettivi del PNRR, anche attraverso un maggior numero di procedure di aggiudicazione aventi ad oggetto servizi di progettazione e appalti integrati.

In tale contesto, è emerso che i servizi di progettazione si sono rivelati uno degli ambiti più critici. Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice, sono emerse questioni problematiche derivanti da vuoti normativi o dall'assenza di coordinamento tra disposizioni introdotte da provvedimenti diversi.

Tra queste si segnalano, ad esempio, quella riguardante l'uso del BIM[231] e l'applicazione della maggiorazione del 10%[232], quella della definizione dei requisiti finanziari e tecnici per la partecipazione agli affidamenti e, infine, quella delle modalità di applicazione dell'equo compenso per le prestazioni professionali. La legge n. 49/2023[233] in tema di inderogabilità dell'equo compenso, infatti, ha ingenerato dubbi riguardo alla valenza da attribuire alle tabelle dei corrispettivi, contenute nel decreto ministeriale Giustizia 17 giugno 2016[234], come richiamate dall'Allegato I.13 del Codice dei contratti pubblici, atteso il mancato coordinamento tra le citate norme primarie. Da una parte, infatti, la legge n. 49/2023 sembra attribuire agli importi, calcolati ai sensi del citato decreto ministeriale, carattere inderogabile, con la conseguenza che non sarebbero ammesse riduzioni dell'importo a base di gara oppure ribassi in sede di gara inferiori al minimo tariffario; dall'altra, il Codice dei contratti pubblici richiama i suddetti parametri ai fini della determinazione dell'importo a base di gara che, di regola, è soggetto a ribasso.

Di tutti questi aspetti, che, poi, sono stati oggetto di approfondimento nel corso della consultazione pubblica sul bando-tipo n. 2, recante *Procedura aperta per l'affidamento di contratti pubblici di servizi di architettura e ingegneria di importo pari o superiore alle soglie di rilevanza europea di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo*, l'Autorità si è occupata, in prima battuta, proprio nell'ambito della vigilanza collaborativa su alcune gare per l'affidamento di servizi di progettazione.

Anche nel difficile contesto di transizione verso l'attuazione del PNNR e la piena efficacia del d.lgs. n. 36/2023, questo istituto si è, così, confermato il primo e più immediato strumento di sostegno per le stazioni appaltanti.

12.2.3. L'attività svolta nel 2023 e nel primo trimestre del 2024

Nel 2023, l'Autorità ha sottoscritto un totale di n. 15 nuovi protocolli di vigilanza collaborativa con diverse tipologie di stazioni appaltanti.

La tabella n. 12.10 contiene l'elenco dei nuovi protocolli, con l'indicazione delle amministrazioni interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

231 Con il termine BIM, acronimo di *Building Information Modeling*, si intende il sistema informativo applicato alle costruzioni, composto dal modello 3D integrato con i dati fisici, prestazionali e funzionali dell'edificio, da utilizzare, nel settore dell'edilizia e delle infrastrutture, negli appalti pubblici.

232 In particolare, l'Allegato I.13, all'articolo 1, comma 5, prevede di "premiare" l'utilizzo delle tecniche BIM con un aumento del 10% degli onorari previsti per le attività professionali; stabilisce, infatti, che *"in seguito alla determinazione dell'importo da porre a base di gara, relativamente agli appalti per cui è obbligatoria l'adozione di metodologia Building Information Modeling (B.I.M.), dovrà applicarsi un incremento percentuale pari al 10 per cento sul complessivo di calcolo degli onorari e prima dell'applicazione della percentuale relativa alle spese e oneri accessori, che sono calcolate anche sull'incremento percentuale BIM. Tale incremento deve essere applicato a tutti i servizi e a tutte le prestazioni oggetto di affidamento."*

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

234 Il decreto ministeriale del Ministero della giustizia del 17 giugno 2016 contiene "*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*."

Tabella 12.10 | Protocolli sottoscritti nel 2023 e tipologie di affidamenti sottoposti a vigilanza

PROTOCOLLI SOTTOSCRITTI ANNO 2023	DATA SOTTOSCRIZIONE	NUMERO PROCEDURE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO SOTTOPOSTO A VIGILANZA
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Direzione infrastrutture e trasporti del Dipartimento mobilità sostenibile e trasporti di Roma Capitale e il Commissario straordinario per la realizzazione delle linee tranviarie di Roma	19/01/2023	1	Accordo quadro
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Comune Caivano	23/01/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Azienda Ulss 9 Scaligera di Verona	24/01/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Comune Viterbo	15/03/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Inps - Atto integrativo	22/03/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Commissario sisma ed emergenza Ischia	03/04/2023	8	Appalti non specificati
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS Capitanata. Rinnovo	04/05/2023	6	5 Appalti di lavori 1 finanza di progetto
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Ministero dell'Interno Dipartimento della pubblica sicurezza	12/05/2023	2	Appalti di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con CONSIP – Capo Delegazione per l'organizzazione della Presidenza italiana del G7	26/06/2023	2	Appalti di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Regione Marche e Stazione unica appaltante SUAM	05/07/2023	6	3 Appalti di servizi 3 Appalti di lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con AGENAS – Regione Puglia – Regione Lombardia	21/07/2023	2	Appalti di forniture e servizi
Protocollo di intesa, monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi di emergenza e ricostruzione nel territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, interessato dagli eventi alluvionali verificatisi a partire dal 1° maggio 2023	15/09/2023	Fino a 20	Appalti non specificati
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con ACI	15/09/2023	2	Appalto di servizi e accordo quadro
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Regione Campania – "Affidamento dei lavori per la realizzazione del Nuovo complesso ospedaliero San Giovanni di Dio e Ruggi d'Aragona"	21/11/2023	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione del CIS Regione Molise – Rinnovo del protocollo sottoscritto in data 27 aprile 2022 con Invitalia S.p.A. e il Responsabile del Contratto istituzionale di Sviluppo per la Regione Molise di Crispano	05/12/2023	6	4 Appalti di lavori 2 Appalti di servizi

Fonte ANAC

La stipula di nuovi protocolli di vigilanza collaborativa è proseguita anche nei primi mesi del 2024, nel corso dei quali ne sono stati sottoscritti altri 3, mentre i pareri/osservazioni già rilasciati, anche con riferimento ad altri precedenti protocolli, sono n. 27.

La tabella 12.11 contiene l'indicazione delle stazioni appaltanti interessate e degli affidamenti oggetto di vigilanza.

Tabella 12.11 | Protocolli sottoscritti nel 2024 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza

PROTOCOLLI SOTTOSCRITTI ANNO 2024	DATA SOTTOSCRIZIONE	NUMERO PROCEDURE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO SOTTOPOSTO A VIGILANZA
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Comune di Caivano	17/01/2024	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.	01/02/2024	2	Appalti di servizi di progettazione e lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Sport e Salute S.p.A.	02/02/2024	3	Appalti di lavori

Fonte ANAC

Al precedente elenco, occorre aggiungere gli 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 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[235]. Come già illustrato nella relazione relativa all'attività del 2022, 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 2023, sono stati tre i Commissari straordinari nominati dal Governo che hanno chiesto la collaborazione di ANAC, che si sono aggiunti ai sei che già in precedenza avevano aderito. Nello specifico, si tratta del Commissario straordinario del Governo per l'intervento dell'invaso di Campolattaro, del Commissario straordinario per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma e del Commissario per gli interventi della metropolitana di Catania, ciascuno dei quali ha sottoposto all'Autorità più di una procedura di aggiudicazione.

Pertanto, complessivamente, le nuove gare esaminate sono state ben 20, con una prevalenza (n. 12 su n. 20) di quelle bandite ai sensi del d.lgs. n. 36/2023. Oltre a questa attività, ANAC ha proseguito quella connessa ad ulteriori n. 17 procedure di aggiudicazione, il cui supporto alle stazioni appaltanti è stato avviato in anni precedenti, e si è esercitato sia per il completamento della gara, sia per questioni emerse in fase di esecuzione del contratto.

Complessivamente, i pareri e le osservazioni rilasciati nel 2023 sono stati n. 147. Come riportato nelle relazioni semestrali sull'attività di vigilanza collaborativa, predisposte e pubblicate sul sito 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 all'invio del parere sottoscritto dal Presidente di ANAC – nell'anno considerato è stato di 7 giorni.

12.2.3.1. L'intervento sulla diga di Campolattaro in provincia di Benevento

Tra le nuove gare, esaminate nel 2023, merita in particolare di essere segnalata, sia per la valenza strategica che per l'importo (pari ad € 529.272.181,94 per lavori,

235 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. Sblocca-cantieri), convertito con modificazioni dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

progettazione esecutiva, coordinamento della sicurezza in fase di progettazione e ulteriori servizi), quella relativa all'intervento di Campolattaro, ricompreso nel PNRR ed inserito nell'Allegato IV al decreto-legge n. 77/2021, con il quale si intende garantire l'utilizzo idropotabile e irriguo delle acque di uno dei principali invasi del Centro Sud. L'opera farà fronte al fabbisogno idrico di oltre 2,5 milioni di abitanti della Campania, consentendo al contempo l'irrigazione di circa 15.000 ettari della provincia di Benevento ed è stata finanziata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e dalla Regione Campania, oltre che con circa 200 milioni di euro a valere sui fondi del PNRR. L'intervento comprende la realizzazione di una galleria di derivazione, un impianto di potabilizzazione, reti di diramazione per l'alimentazione dell'intera provincia di Benevento e il collegamento con i principali acquedotti regionali.

12.2.3.2. Il supporto per la realizzazione delle linee tramviarie di Roma

Su richiesta del Commissario straordinario a tale scopo nominato dal Governo, l'Autorità ha anche garantito il proprio supporto per due degli interventi ricompresi della misura M2C2 – 4.2 Sviluppo trasporto rapido di massa del PNRR. Si tratta della procedura di gara aperta ai sensi dell'articolo 60 del d.lgs. n. 50/2016, per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica, relativi all'intervento per la realizzazione della linea tramviaria di Roma "Termini-Vaticano-Aurelio" per un importo di € 146.848.363,83, oltre IVA, e della procedura di gara aperta ai sensi dell'articolo 71 del d.lgs. n. 36/2023, per l'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione sei lavori, sulla base del progetto di fattibilità tecnico-economica, relativi all'intervento per la realizzazione della Linea tramviaria di Roma "Viale Palmiro Togliatti", per un importo totale stimato di € 92.679.035,22, oltre IVA.

12.2.3.3. Il protocollo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali connessi con la presidenza italiana del G7

La vigilanza collaborativa è stata richiesta, nel 2023, dal capo della delegazione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri preposto alle attività di carattere logistico-organizzativo connesse con la presidenza italiana del G7 (decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 aprile 2023[236]). Il Protocollo ha riguardato due affidamenti connessi all'evento, relativi alla somministrazione di lavoro a tempo determinato ed all'acquisizione dei servizi di organizzazione, allestimento delle sedi e gestione degli eventi. Il Protocollo fa seguito ad altre precedenti collaborazioni che hanno riguardato rispettivamente, nel 2017, l'Organizzazione della Presidenza Italiana del Vertice dei Paesi più Industrializzati (Delegazione G7) e, nel 2020, gli affidamenti posti in essere nell'ambito dell'organizzazione del G20. Tra le peculiarità di questo protocollo, vi è la circostanza che gli affidamenti sono gestiti da Consip e che l'attività di vigilanza è estesa anche alla fase di esecuzione del contratto.

12.2.4. Il supporto di ANAC in contesti emergenziali

Nel 2023, è proseguito l'impegno di ANAC anche sul fronte degli interventi in contesti emergenziali, conseguenti a calamità naturali.

In questo settore, come anticipato, ha trovato efficacemente attuazione l'intervento congiunto di due Uffici di ANAC: infatti, in ragione della complessità del contesto in cui l'Autorità è stata chiamata ad operare, è risultato utile procedere attraverso il coinvolgimento delle risorse dell'Ufficio di vigilanza e dell'Unità Operativa Speciale. Si descrivono di seguito i due protocolli sottoscritti nell'anno 2023.

12.2.4.1. La ricostruzione dell'isola di Ischia

Il Commissario all'emergenza e ricostruzione di Ischia ha richiesto la collaborazione dell'Autorità, al fine di supportare la struttura commissariale per la ricostruzione dei territori dell'Isola interessati dall'evento sismico del 21 agosto 2017 e per l'emergenza idrogeologica verificatasi a seguito degli straordinari eventi metereologici del 26 novembre 2023. In data 3 aprile 2023, è stato sottoscritto il protocollo di collaborazione con il Commissario, con cui ha preso il via la vigilanza collaborativa per le attività e i lavori relativi alla ricostruzione *post* sisma del 21 agosto del 2017 e a quella *post* frana del 26 novembre del 2022 sull'isola di Ischia. L'accordo, in vigore per 24 mesi, prevede il coinvolgimento dell'Ufficio di vigilanza e di UOS; in particolare a quest'ultima è richiesto il controllo, anche a campione, sugli operatori economici affidatari e sulle attività contrattuali non soggette a verifica preventiva.

236 L'articolo 1, comma 718, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*", ha previsto l'istituzione della Delegazione per la presidenza italiana del G7 con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e dell'economia e delle finanze; il decreto del 21 aprile 2023, registrato dalla Corte dei Conti, in data 10 maggio 2023, al numero 1311, ha istituito la struttura denominata "*Delegazione per la presidenza italiana del G7*".

Il protocollo sottoscritto risulta più articolato di altri in quanto prevede diverse tipologie di attività: in una prima fase, è prevista la verifica della procedura di costituzione dell'elenco dal quale il Commissario attingerà per lo svolgimento di molte procedure negoziate propedeutiche all'attivazione degli interventi; è stata predisposta, inoltre, la consueta attività di vigilanza preventiva, per un massimo di n. 8 procedure, per le quali il Commissario ricopre il ruolo di soggetto attuatore; infine, è stata prevista un'attività di controllo successivo, anche a campione, sugli operatori economici affidatari dei contratti pubblici, da svolgere a seguito dell'invio di un *report* bimestrale su tutti gli affidamenti effettuati. Tale attività è mirata ad individuare una serie di potenziali rischi riguardanti, fra l'altro, il possesso dei requisiti di ordine generale, i profili inerenti alla capacità esecutiva degli operatori economici, nonché il rispetto della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari di cui all'articolo 3 della legge n. 136/2010[237], anche al fine di promuovere un circuito collaborativo per le finalità di cui all'articolo 29 del decreto-legge n. 109/2018[238].

Proprio in ragione della complessità e numerosità delle attività pianificate, si è previsto che le stesse siano ripartite tra i due diversi Uffici dell'Autorità – UOS e Ufficio di vigilanza –, con ciò innovando rispetto al sistema seguito nei precedenti protocolli.

L'attività di vigilanza collaborativa svolta nel 2023 da UOS ha visto, infine, il rilascio di n. 4 pareri in merito all'ordinanza del Commissario istitutiva dell'albo fornitori da consultare per gli affidamenti di lavori, beni e servizi urgenti e all'approvazione del relativo regolamento e uno sulle attività contrattuali non soggette a vigilanza preventiva.

Tabella 12.12 | Emergenza e ricostruzione Ischia: verifiche anno 2023

Nr.	Procedure verificate	atti verificati	Pareri emessi*				Valore stimato
			Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Pareri sull'ordinanza del Commissario istituzione dell'albo fornitori e approvazione regolamento	ordinanza	4	2	1	1	-
2	*Report* ulteriori attività contrattuali	*report*	1	1	-	-	-
	TOTALI		**5**	**3**	**1**	**1**	**-**

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni

Fonte ANAC

12.2.4.2. La ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche

Il 15 settembre 2023 è stato siglato il protocollo con il Commissario straordinario alla ricostruzione sul territorio delle Regioni Emilia-Romagna, Toscana e Marche, Generale di Corpo d'Armata, Francesco Paolo Figliuolo, per la verifica della conformità degli atti di gara alla normativa di settore e per l'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, per la ricostruzione e messa in sicurezza dei territori colpiti dall'alluvione.

Anche in questo caso, le modalità di svolgimento della collaborazione definite nel Protocollo di azione tengono conto della complessa attività alla quale è chiamata la struttura commissariale. Si tratta, infatti, di un consistente numero di appalti, già eseguiti o da eseguire, in somma emergenza, nonché di numerosi altri appalti oggetto di puntuale ricognizione e funzionali alla messa

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

238 Decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*", convertito con modificazioni dalla legge 16 novembre 2018, n. 130.

in sicurezza dei luoghi colpiti, ed infine di ulteriori appalti da eseguire, in un secondo momento, e finalizzati alla ricostruzione di edifici, di infrastrutture e di altre opere interessate dagli avversi eventi meteorologici.

Il contesto nel quale la struttura commissariale si trova ad operare risulta, inoltre, particolarmente complesso anche in ragione del rilevante numero di soggetti attuatori chiamati ad effettuare gli affidamenti. Infatti, i soggetti attuatori indicati nelle disposizioni normative sono: le Regioni (Emilia-Romagna, Toscana e Marche) che, per l'ambito territoriale di competenza, con apposito provvedimento possono delegare ai Comuni e agli altri enti locali interessati; il Ministero della Cultura; il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti; l'Agenzia del demanio; le diocesi; le università; ANAS per il ripristino della viabilità.

Il protocollo ha previsto che l'attività di vigilanza collaborativa abbia efficacia e si estenda a tutte le stazioni appaltanti di cui il Commissario straordinario, per l'esercizio delle proprie funzioni, riterrà necessario avvalersi, nonché a tutti gli enti o soggetti attuatori specificatamente individuati ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 20-*novies* della legge n. 100/2023, di conversione del decreto-legge n. 61/2023[239].

Per gli interventi in somma urgenza, è stata prevista la possibilità che venga effettuata, su segnalazione del Commissario, la vigilanza di ANAC sui procedimenti eseguiti ai sensi dell'articolo 19 del decreto-legge n. 61/2023, con riserva in ogni caso di controlli a campione, ai sensi delle disposizioni del d.lgs. n. 36/2023.

Nell'ambito degli interventi di messa in sicurezza che saranno realizzati ai sensi dell'articolo 20-*ter*, comma 7, lettera c), punto 1), della citata legge n. 100/2023, è stato pure previsto che il Commissario, sulla base della ricognizione dallo stesso effettuata, possa individuare un numero massimo di 10 procedure che saranno oggetto di vigilanza collaborativa. In coerenza con le nuove disposizioni del Codice dei contratti in materia di vigilanza collaborativa, è stato previsto che per ciascuna procedura individuata, il Commissario specifichi se la vigilanza preventiva è richiesta anche con riferimento agli atti relativi all'esecuzione.

Anche per gli interventi di ricostruzione, all'esito della formulazione dei Piani di cui all'articolo 20-*octies*, comma 2, della legge n. 100/2023, il Commissario potrà individuare un massimo di ulteriori n. 10 procedure, relative ad interventi di particolare rilevanza che saranno oggetto di vigilanza collaborativa.

Infine, l'Autorità si è impegnata a fornire, ove richiesto dal Commissario, supporto tecnico, giuridico e metodologico, in materia di appalti pubblici, anche ai fini dell'elaborazione delle ordinanze di cui all'articolo 20-*ter*, comma 8, della legge n. 100/2023, degli atti di indirizzo, di *check list* di autocontrollo, di schemi di bando, ovvero di lettere-tipo per l'invito degli operatori economici riguardanti l'affidamento dei servizi tecnici e dei lavori elaborati dalla struttura commissariale.

Come per il protocollo con il Commissario all'emergenza e ricostruzione di Ischia, si prevede di portare avanti le numerose attività derivanti dalla sottoscrizione dell'accordo, anche mediante una collaborazione con l'Unità Operativa Speciale ai sensi dell'articolo 222 del Codice dei contratti.

In particolare, l'attività di UOS è consistita nel controllo preventivo sulle ordinanze commissariali e, a campione, sugli operatori economici affidatari delle attività contrattuali non soggette a verifica preventiva, oltreché nel rilascio di n. 3 pareri relativi ad altrettante ordinanze commissariali.

12.2.5. Le ulteriori attività di vigilanza collaborativa svolte dall'UOS

Come anticipato, UOS svolge la propria attività di vigilanza collaborativa mediante la stipula di specifici protocolli di vigilanza, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 222, comma 3, lettera h) del d.lgs. n. 36/2023 e in forza del citato Regolamento, ha adottato l'ulteriore delibera ANAC n. 269/2023, che all'articolo 11, rubricato "*Ulteriori attività di vigilanza collaborativa*", stabilisce espressamente che lo stesso si applica, ove compatibile, all'attività di vigilanza preventiva svolta dall'UOS nei casi previsti dalla legge, nonché a quella svolta nei confronti dei soggetti che possono operare in deroga alla normativa in materia di contratti pubblici e che stipulano specifici protocolli di azione con l'Autorità.

12.2.5.1. La manifestazione fieristica di Expo Osaka 2025

Nel 2023 sono stati verificati n. 4 diversi affidamenti con l'emissione di n. 22 pareri. Per n. 16 pareri, sono stati formulati rilievi, nella maggior parte dei casi recepiti o adeguatamente controdedotti dal Commissario.

239 Legge 31 luglio 2023, n. 100, di conversione, 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".*

In merito alla fase della procedura, n. 9 pareri hanno riguardato l'aggiudicazione, n. 5 hanno riguardato gli atti di gara e n. 4 la commissione. I tempi medi di rilascio dei pareri si sono assestati a 5 giorni circa.

Appare utile menzionare l'attività di verifica della progettazione ed esecuzione dei lavori relativi al Padiglione Italia della manifestazione fieristica di *Expo* Osaka 2025, dalla fase di indizione del bando fino all'aggiudicazione, che ha contribuito alla buona riuscita della procedura di affidamento e alla posa della prima pietra del cantiere, avvenuta il 19 dicembre 2023, facendo dell'Italia il primo Paese ad avviare i lavori di costruzione del proprio padiglione nazionale.

Tabella 12.13 | *Expo* Osaka 2025: verifiche anno 2023

Nr.	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi*				Valore Stimato
			Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Appalto integrato progettazione e costruzione Padiglione Italia	Predisposizione documenti	2	1	1	-	€ 24.000.000,00
		Espletamento procedura	2	1	-	1	
		Aggiudicazione	3	2	-	1	
2	Somministrazione lavoro a tempo determinato e servizi connessi	Predisposizione documenti	1	-	1	-	€ 4.320.539,54
		Espletamento procedura	1	-	1	-	
		Aggiudicazione	3	1		2	
3	*Project manager* e servizi connessi	Predisposizione documenti	1	-	1	-	€ 920.000,00
		Espletamento procedura	1	-	-	1	
		Aggiudicazione	3	2	-	1	
4	Direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione	Predisposizione documenti	1		1	-	€ 1.290.000,00
5	*Report* ulteriori attività contrattuali	*Report*	4	1	3	-	-
	TOTALI		**22**	**8**	**8**	**6**	**€ 30.530.539,54**

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni ed esclusi i pareri sui *report* delle procedure non soggette a controllo preventivo

Fonte ANAC

Tabella 12.14 | *Expo* Osaka 2025: dal 25 ottobre 2022 al 31 dicembre 2023

Nr.	Procedure verificate	Pareri emessi* Nr.	Valore Stimato
1	Appalto integrato progettazione e costruzione Padiglione Italia	7	€ 24.000.000,00
2	Somministrazione lavoro a tempo determinato e servizi connessi	5	€ 4.320.539,54
3	*Project manager* e servizi connessi	5	€ 920.000,00
4	Direzione lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione	1	€ 1.290.000,00
5	*Report* ulteriori attività contrattuali	4	-
	TOTALI	**22**	**€ 30.530.539,54**

* Comprensivo dei pareri rilasciati sulle note di riscontro/controdeduzioni e *report.*

Fonte ANAC

12.2.5.2. La bonifica dell'area di interesse nazionale Bagnoli-Coroglio

L'attività di vigilanza collaborativa ha visto, nel 2023, la verifica di n. 6 diversi affidamenti, dei quali tre da riferirsi a nuove procedure. Per n. 18 dei complessivi n. 21 pareri emessi, sono stati formulati rilievi, nella maggior parte dei casi recepiti o adeguatamente contro dedotti dal soggetto attuatore Invitalia S.p.A.. In merito alla fase della procedura, n. 12 pareri hanno riguardato l'aggiudicazione, n. 8 hanno riguardato gli atti di gara e n. 2 la commissione. I tempi medi di rilascio dei pareri si sono attestati in circa 7 giorni.

Lo scorso 13 febbraio 2024 è stato aggiornato il protocollo di vigilanza sottoscritto nel 2016 al fine di adeguarlo alle novità del nuovo Codice e per rafforzare taluni aspetti della collaborazione, soprattutto per la fase esecutiva.

Tabella 12.15 | Bonifica Bagnoli-Coroglio: verifiche anno 2023

Nr.	Procedure verificate	Atti verificati	Pareri emessi*				Valore Stimato
			Nr. Pareri	con rilievi da riscontrare	con rilievi in autonomia	senza rilievi	
1	Appalto integrato bonifica del lotto I Fondiarie	Aggiudicazione	3	1	1	1	-
2	Appalto integrato bonifica Parco dello sport	Aggiudicazione	3	2	-	1	-
3	Appalto integrato bonifica Parco Urbano, sedime delle infrastrutture e realizzazione infrastrutture	Espletamento procedura	1	-	1		-
		Aggiudicazione	3	2	-	1	
4	+Appalto fornitura energia elettrica nel complesso "La Porta del Parco"	Predisposizione documenti	2	1	1		€ 250.000,00
5	+Appalto servizi pulizia e derattizzazione edificio "La Porta del Parco"	Predisposizione documenti	2	2	-	-	€ 137.327,06
		Aggiudicazione	2	-	-	2	
6	+Appalto servizi operativi privati di protezione e controllo	Predisposizione documenti	3	1	-	2	€ 3.230.778,09
		Espletamento procedura	1	-	-	1	
		Aggiudicazione	1	-	1	-	
	TOTALI		**21**	**9**	**4**	**8**	**€ 3.618.105,15**

* Comprensivo dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni.

\+ Procedure avviate nel 2023

Fonte ANAC

Relativamente ai dati complessivi, dall'anno 2016 al 31 dicembre 2023, sono state esaminate n. 50 diverse procedure di affidamento, per oltre 455 milioni di euro di valore a base di gara, e sono stati emessi n. 268 pareri. Il contenzioso è stato praticamente assente, con soli due casi, entrambi risolti in favore del soggetto attuatore.

Tabella 12.16 | Bonifica Bagnoli-Coroglio: dal 10 ottobre 2018 al 31 dicembre 2023

Nr.	Procedure verificate	Pareri emessi* Nr.	Valore Stimato
1	Realizzazione piano di caratterizzazione	6	€ 976.608,55
2	Manutenzione arenile nord	7	€ 723.832,35
3	Messa in sicurezza area di Colmata	7	€ 103.076,96
4	Convenzione con ARPAC	2	-
5	Accordo Quadro servizi tecnici di supporto alla progettazione	16	€ 800.000,00
6	Bonifica area *ex* eternit	9	€ 142.387,83
7	Test pilota per intervento di *biophytoremediation*	1	€ 111.681,08
8	Progettazione messa in sicurezza falda	7	€ 57.496,15
9	Analisi rischio sanitario-ambientale sito	6	€ 135.000,00
10	Analisi di laboratorio indagini e sondaggi	6	€ 1.645.894,68
11	Protezione aree cavalcavia	2	€ 163.755,05
12	Validazione caratterizzazione SIN	2	263.392,08
13	Convenzione stazione zoologica Dohrn	-	-
14	Progettazione interventi bonifica	10	€ 19.020.056,86
15	Valutazione stato cavalcavia SMA	4	€ 44.964,29
16	Test pilota tecnologie bonifica	6	€ 1.976.673,07
17	Videosorveglianza sito	3	€ 4.588.153,30
18	Messa in sicurezza area *ex* Morgan	5	€ 2.274.913,22
19	Manutenzione area Pinetina	5	€ 120.614,61
20	*Advisory* immobiliare	2	€ 190.000,00
21	Supporto caratterizzazione area marino-costiera	1	€ 36.720,00
22	*Advisory* espropri	2	€ 115.000,00
23	Servizi protezione e controlli SIN	8	€ 3.553.881,54
24	Servizi *advisory* immobiliare ed espropri	5	€ 285.000
25	Fornitura elettrica Porta del Parco	4	€ 113.250,00
26	Pulizia Porta del Parco	6	€ 152.412,72
27	Concessione Porta del Parco	2	-
28	Completamento bonifica area *ex* eternit	10	€ 19.987.569,46
29	Concorso idee paesaggio	15	€ 4.325.000,00
30	Forniture *software-hardware* Porta del Parco	4	€ 46.805,00
31	Monitoraggio ambientale area *ex* eternit	7	219.224,25
32	Accordo *by-pass*	3	€ 59.864,02
33	Progettazione infrastrutture-servizi	8	€ 3.933.246,26
34	Manutenzione impianti Porta del Parco	6	€ 982.902,38
35	Servizi di verifica progetto bonifica Lotto Fondiarie	7	€ 484.700,08

Nr.	Procedure verificate	Pareri emessi* Nr.	Valore stimato
36	Progettazione copertura Porta del Parco	6	€ 140.090,32
37	Fornitura *laser scanner*	3	€ 51.819,04
38	Accordo Quadro manutenzione aree perimetrali	3	€ 1.662.999,89
39	Progetto bonifica arenili nord sud	8	€ 15.706.529,34
40	Servizi verifica progettazione 5 Lotti	7	€ 6.077.387,34
41	Lavori sicurezza falda	6	€ 1.797.544,67
42	Accordo Quadro indagini	5	€ 2.741.707,43
43	Servizi *Bio-Phytoremedation*	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	6	€ 282.348.490,18
50	+Appalto fornitura energia elettrica nel complesso "La Porta del Parco"	2	€ 250.000,00
49	+Appalto servizi pulizia e derattizzazione edificio "La Porta del Parco"	4	€ 137.327,06
48	+Appalto servizi operativi privati di protezione e controllo	5	€ 3.230.778,09
	TOTALI	**267**	**€ 455.746.972,21**

* Comprensivi dei pareri rilasciati alle note di riscontro/controdeduzioni

\+ Procedure avviate nel 2023

Fonte ANAC

12.3. LE MISURE STRAORDINARIE DI GESTIONE DELLE IMPRESE

12.3.1. Il consolidamento del modello della "vigilanza partecipata"

Nel corso dell'anno 2023 è stato consolidato e perfezionato il ricorso allo strumento di vigilanza "partecipata", promosso dal Presidente a partire dall'anno 2021, con il proposito di rafforzare il modello applicativo di "pluralità graduata" delle misure di prevenzione e di valorizzare l'adozione spontanea ed effettiva di misure di ravvedimento operoso da parte degli operatori economici coinvolti in procedimenti penali per reati di matrice corruttiva.

Questo strumento a vocazione "partecipativa" – che richiede l'iniziativa degli operatori economici nell'assumere impegni volontari nei confronti dell'Autorità – si è mostrato particolarmente utile ed efficace in svariate ipotesi, laddove la misura di straordinaria e temporanea gestione non sia risultata adeguata.

Ciò si è verificato, ad esempio, in relazione allo stato di esecuzione della commessa coinvolta nei presunti fatti illeciti ovvero allo stato di compromissione dell'operatore economico nella vicenda penale, laddove la completa esecuzione del contratto non abbia reso possibile procedere all'accantonamento degli utili o, ancora, quando la proposta di sostegno e di monitoraggio dell'impresa non è apparsa conforme ai principi di proporzionalità, in quanto l'operatore economico aveva già adottato una serie di misure organizzative volte a prevenire ulteriori reati o illeciti amministrativi.

In tale contesto, l'apprezzamento delle misure già realizzate e di quelle che l'operatore economico si è espressamente obbligato a compiere ha indotto, nel rispetto del principio costituzionale del "minore sacrificio necessario", a non comminare alcuna delle misure di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014, a fron-

te della scelta dell'operatore economico di sottoporsi ad un'attività di vigilanza e monitoraggio dell'Autorità, volta a verificare l'effettivo adempimento degli impegni spontaneamente assunti. In tal modo si è voluto anche armonizzare meglio le misure straordinarie dell'articolo 32 sopra citato con l'istituto del ravvedimento operoso di cui all'articolo 95, comma 6, del d.lgs. n. 36/2023, che il legislatore del nuovo Codice dei contratti pubblici ha inteso potenziare rispetto alla previgente disciplina.

Infatti, la necessità di garantire un corretto bilanciamento tra le esigenze, da un lato, di prevenzione dei fenomeni corruttivi e collusivi e, dall'altro, di concorrenza nel mercato dei contratti pubblici, ha reso possibile ricorrere allo strumento in questione solo a seguito di una verifica sia delle misure già adottate dall'operatore economico – che presumibilmente lo stesso farà valere in sede di partecipazione alle gare per evitare gli effetti espulsivi delle stazioni appaltanti ai sensi dell'articolo 95, comma 1, lettera e), del d.lgs. n. 36/2023 – sia di quelle ulteriori misure che si è impegnato ad assumere per proseguire nel percorso di ravvedimento operoso intrapreso.

L'adozione, anche in tempi successivi, di simili misure serve per verificare se, nel caso concreto, l'operatore economico coinvolto nel processo penale abbia assunto una condotta volta a contribuire seriamente al pieno recupero della sua affidabilità e moralità. In questa prospettiva non sono state ritenute sufficienti la sola sostituzione, nella *governance* dell'operatore economico, della persona fisica indagata o rinviata a giudizio per delitti di matrice corruttiva né la cessione di quote societarie di quest'ultima a familiari o a meri prestanomi, in quanto misure non in grado di sterilizzare appieno l'influenza della persona fisica indagata/imputata sulle scelte gestionali dell'impresa, soprattutto se quest'ultima è di piccole e medie dimensioni. Sono state, invece, prese in considerazione a titolo esemplificativo – oltre alle certificazioni relative al sistema di gestione anticorruzione – ulteriori misure effettivamente incidenti sul corretto ed efficace funzionamento del modello di organizzazione e controllo ai sensi del d.lgs. n. 231/2001[240], sul suo costante aggiornamento, sulla formazione del personale, sulla reale indipendenza dell'organismo di vigilanza, sul sistema di deleghe gestionali ovvero sulle procedure interne di prevenzione e segnalazione di illeciti amministrativi e penali.

Uno strumento – quello di vigilanza "partecipata" – che esige in capo all'operatore economico un atteggiamento collaborativo nei confronti dell'Autorità, improntato alla massima trasparenza e disponibilità, e la cui evoluzione applicativa sollecita il fattivo coinvolgimento anche della stazione appaltante in un'ottica di controllo e monitoraggio del rapporto contrattuale "inquinato" dai fatti penali.

Uno strumento flessibile e incentivante, che interviene ad arricchire il perimetro applicativo dell'istituto delle misure ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 e che, senza interferire in alcun modo con le valutazioni rimesse all'autorità giudiziaria in sede penale, serve a individuare più precisamente, nell'ambito del procedimento amministrativo dinanzi al Presidente di ANAC, gli elementi fattuali in grado di dimostrare la dissociazione dell'operatore economico rispetto ai fatti di reato nonché l'adozione di misure atte a mitigare il rischio di insorgenza di ulteriori illeciti di matrice corruttiva, al fine di mettere al riparo l'impresa per il futuro.

12.3.2. Le misure straordinarie in ambito antimafia: la sentenza della Corte costituzionale n. 101/2023

Nel corso dell'anno 2023, è intervenuta una pronuncia della Corte costituzionale in merito alla retrocessione degli utili derivanti dall'esecuzione del contratto sottoposto alla misura di straordinaria gestione, che ha imposto una seria riflessione in ordine al perimetro operativo dei c.d. commissariamenti disposti in ambito antimafia e alle finalità cui è preordinato il fondo di accantonamento di cui all'articolo 32, comma 7, del decreto-legge n. 90/2014.

La questione ha tratto origine dal giudizio dinanzi al TAR Lazio, promosso da un operatore economico attivo nel settore della gestione dei rifiuti, per l'annullamento di tutti gli atti della procedura che hanno condotto all'adozione del provvedimento con cui il Prefetto di Perugia ha disposto la retrocessione alle stazioni appaltanti degli utili di impresa accantonati nel corso della gestione straordinaria, ai sensi dell'articolo 32, comma 7, del decreto-legge n. 90/2014 e ss.mm. e delle Quinte Linee Guida siglate dal Presidente di ANAC e dal Ministro dell'Interno in data 16 ottobre 2018.

Nell'ambito del suddetto giudizio è stata sollevata la eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 32, commi 7 e 10, in relazione agli articoli 3, 11, 23, 42 e 117 della Costituzione, nonché agli articoli 6 e 7 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo (CEDU) e

240 Decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante la "*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'articolo 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300.*"

all'articolo 1 del primo Protocollo Addizionale CEDU, ove interpretato in senso conforme alle Quinte Linee Guida sopra citate e al parere del Gabinetto del Ministro dell'Interno del 25 novembre 2019, nella parte in cui prevedono, in caso di conferma giurisdizionale dell'informazione antimafia interdittiva, la retrocessione degli utili derivanti dalla esecuzione dei contratti commissariati in favore delle stazioni appaltanti e degli enti finanziatori, ancorché sia intervenuto *medio tempore* l'aggiornamento del provvedimento antimafia interdittivo e l'impresa sia tornata *in bonis.*

La questione – ritenuta rilevante e non manifestamente infondata dal TAR Lazio – è stata definita con la sentenza n. 101 del 22 marzo 2023, depositata il successivo 23 maggio 2023, con cui la Consulta ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, ritenendo che le stesse si prestino a una interpretazione diversa da quella posta a base dei prospettati dubbi di legittimità costituzionale e conforme alla Costituzione.

Secondo il percorso argomentativo seguito dalla Corte, le Linee Guida dell'Autorità e del Ministro dell'Interno, non avendo valore vincolante, in difetto di apposita delega di disciplina da parte di fonti primarie o di natura regolamentare, sono atti di indirizzo interpretativo che hanno dato vita a una prassi amministrativa *"alla quale deve essere negato autonomo valore di diritto vivente".*

Per altro verso, la sentenza in parola dà evidenza del fatto che la determinazione prefettizia di commissariamento ai sensi dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014 va equiparata alla determinazione della stazione appaltante di proseguire il contratto con l'impresa raggiunta da interdittiva antimafia di cui all'articolo 94, comma 3, del Codice antimafia[241], *"in quanto entrambe giustificano per ragioni di pubblico interesse l'eccezionale prosecuzione del rapporto contrattuale in deroga alla regola dell'obbligo per le stazioni appaltanti di risolvere il contratto al sopravvenire dell'interdittiva".*

Ne discende, secondo la Corte, che la "regola" di rideterminazione del *quantum* della prestazione eseguita in regime di legalità controllata, *"ove divenga definitiva l'interdittiva su cui è fondata"*, deve essere rinvenuta 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. Tale criterio riconosce all'operatore economico raggiunto da provvedimento ostativo, in caso sia di risoluzione contrattuale sia di prosecuzione, non il corrispettivo previsto in contratto ma *"il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente nei limiti delle utilità conseguite".*

In altri termini, secondo questa ricostruzione interpretativa, sebbene il comma 3 del citato articolo 94 – che consente eccezionalmente e in via residuale la prosecuzione del contratto in costanza di interdittiva antimafia – non preveda espressamente una regola di quantificazione del *quantum* da corrispondere all'operatore economico, tale criterio può essere ragionevolmente ricavato dal precedente comma 2, in virtù del quale spetta all'impresa il pagamento della prestazione eseguita nei limiti dell'utilità ricavata dalla amministrazione contraente.

Tale regola andrebbe applicata, *a fortiori*, nel caso di straordinaria e temporanea gestione, trovando riscontro nello stesso articolo 32, comma 7, del decreto-legge n. 90/2014, che prevede la distribuibilità e pignorabilità degli utili una volta venuto meno il vincolo di indisponibilità dei medesimi.

Secondo la Consulta, il congelamento degli utili per il tempo di durata della misura commissariale e sino al successivo momento della definizione del giudizio amministrativo costituisce già sufficiente garanzia per l'interesse pubblico, in quanto assicura sia l'esatto adempimento sia la realizzabilità delle misure dei sequestri e delle confische, anche solo a titolo preventivo, laddove ne ricorressero i relativi presupposti.

Allo stesso modo, il riconoscimento del compenso nei limiti dell'utilità conseguita dalla stazione appaltante è coerente con i principi sottesi alla logica del sistema, che si rinvengono anche nell'istituto dell'arricchimento ingiustificato, e si applica a tutti i commissariamenti disposti in ambito antimafia, a prescindere dal ritorno *in bonis* dell'operatore economico a seguito di aggiornamento con esito liberatorio del provvedimento interdittivo.

Questa ricostruzione delle disposizioni censurate supera ogni profilo di contrasto con i parametri costituzionali evocati (articoli 3, 23, 41 e 42, della Costituzione) e con il principio di legalità, integrando quella necessaria "base legale" per fondare i limiti alla libertà di impresa e al diritto di proprietà ed evitando così una ablazione amministrativa che – pur giustificata da finalità di prevenzione – risulta priva della necessaria previsione legislativa.

241 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.*"

Come chiarito nella sentenza n. 295 dell'8 gennaio 2024 dal TAR Lazio – dinanzi al quale è stato riassunto il ricorso in questione all'indomani della pronuncia della Consulta – *"la decisione assunta dalla Corte Costituzionale rientra, alla luce del dispositivo (nei sensi di cui in motivazione), tra quelle definite come sentenze interpretative di rigetto, che, per un verso, rientrano tra le decisioni di merito della Corte Costituzionale e, per altro verso, pur non producendo effetti erga omnes, vincolano il giudice a quo, nel senso che, laddove si volesse dare un'interpretazione diversa da quella della Consulta, bisognerebbe sollevare di nuovo la questione dinanzi alla Corte Costituzionale* [...]*".*

Ne discende – sempre secondo il TAR Lazio – che la Prefettura di Perugia, anziché disporre l'intera retrocessione degli utili alle amministrazioni, avrebbe dovuto calcolare l'utilità conseguita dalle singole stazioni appaltanti e restituire all'impresa *"il minor importo dato dal valore della prestazione nei limiti dell'utilità conseguita dall'amministrazione, al netto dei costi già versati".*

Tale soluzione ermeneutica se, per un verso, consente il superamento di ogni dubbio di legittimità costituzionale, per l'altro, pone la stringente esigenza di essere declinata nelle variegate fattispecie che si vengono a determinare nel poliedrico mondo delle gestioni straordinarie di matrice prefettizia in ambito antimafia che si innestano spesso – come è facilmente intuibile – in situazioni di allarmante criticità e notevole complessità.

Peraltro, è di intuitiva evidenza che tale clausola è stata congegnata dal legislatore per la diversa ipotesi della risoluzione contrattuale e con riferimento esclusivo alle opere pubbliche ("*revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l'esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite*") e necessita di una minuziosa attività di rimodellamento e adattamento.

Sul piano applicativo, il TAR Lazio si è limitato a richiamare il principio sancito dal Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria con la pronuncia n. 14 del 6 agosto 2021, secondo cui il valore delle prestazioni eseguite coincide di regola con il prezzo contrattuale, salva la possibilità di prova contraria da parte dell'amministrazione.

Si è posta, pertanto, la necessità di intervenire con urgenza sulle Quinte Linee Guida, nella parte in cui disciplinano la sorte del fondo di accantonamento degli utili a seguito di straordinaria gestione dei contratti disposta nei confronti di un'impresa raggiunta da interdittiva antimafia.

In tale ottica è stato avviato un confronto con il Gabinetto del Ministero dell'Interno e con l'Avvocatura Generale dello Stato, al fine di costituire un tavolo tecnico inter-istituzionale con il compito di revisionare le citate Quinte Linee Guida, di rimodellare la destinazione del fondo di accantonamento in conformità al principio sancito dalla Consulta e di determinare il *quantum* da restituire all'operatore economico, muovendo dalle peculiarità della fattispecie e dal dato fattuale secondo cui la straordinaria e temporanea gestione si colloca spesso tra le ipotesi di particolare gravità, in cui è stata esclusa quell'occasionalità dell'infiltrazione criminale che consentirebbe all'operatore economico di accedere ad altri istituti più vantaggiosi, quali il controllo giudiziario e la prevenzione collaborativa (articoli 34-*bis* e 94-*bis* del d.lgs. n. 159/2011).

12.3.3. La collaborazione con il Ministero dell'Interno sull'applicazione delle Terze Linee Guida

Nel corso dell'anno 2023 sono pervenute all'Autorità diverse richieste di chiarimenti da parte delle Prefetture in ordine ai parametri da utilizzare per determinare il compenso degli amministratori straordinari e degli esperti di nomina prefettizia qualora:

- sia stata disposta la misura del sostegno e monitoraggio e non vi siano "contratti acquisiti illecitamente" in corso di esecuzione;
- l'oggetto della misura della straordinaria e temporanea gestione sia un contratto di concessione pluriennale, il cui valore non sia facilmente individuabile;
- l'oggetto della misura di straordinaria e temporanea gestione sia un contratto di appalto pluriennale. In particolare, in quest'ultimo caso è stato chiesto se il compenso annuale *pro capite* previsto per gli amministratori straordinari e determinato per il primo anno di gestione debba essere confermato quale base immutabile di calcolo anche per i compensi successivi al primo anno di gestione e fino al termine della stessa, oppure se il compenso vada ricalcolato in base al valore residuo dei vari contratti in essere, decurtato dei pagamenti effettuati per ciascun anno di attività.

Nell'ottica di garantire la piena operatività e coerenza dell'istituto in questione e di uniformare le determinazioni dei Prefetti, supportandoli in queste attività, si è ritenuto opportuno avviare un tavolo di confronto con il Ministero dell'Interno anche su tali tematiche.

12.3.4. Gli orientamenti in materia di commissariamenti antimafia

Nel corso dell'anno 2023, in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale, l'Autorità ha fornito, su richiesta di alcune Prefetture, il proprio avviso in merito ad alcune questioni interpretative sorte con riferimento alla corretta applicazione dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014.

Quest'ultima previsione stabilisce espressamente che le disposizioni del citato articolo 32 si applicano anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva e sussista l'urgente necessità di assicurare il completamento dell'esecuzione del contratto ovvero dell'accordo contrattuale, ovvero la sua prosecuzione al fine di garantire la tutela dei beni giuridici ivi contemplati, ancorché ricorrano i presupposti di cui all'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 159/2011.

La disposizione in esame (articolo 32, comma 10, decreto-legge n. 90/2014) deve essere necessariamente coordinata con la norma del Codice antimafia (articolo 94, comma 3), posto che entrambe le discipline consentono in via derogatoria la prosecuzione del contratto stipulato da una pubblica amministrazione con un operatore economico interdetto: l'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 159/2011, rimette simile scelta alla discrezionalità della singola stazione appaltante, mentre l'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014 pone tale prerogativa in capo al Prefetto.

Al riguardo, in considerazione del dettato testuale del menzionato articolo 32 e di quanto indicato nelle Prime Linee Guida ANAC e del Ministero dell'Interno, l'Autorità ha ritenuto che è anzitutto il Prefetto ad essere chiamato a valutare l'esistenza dei presupposti per l'adozione di misure straordinarie di cui al citato articolo 32; soltanto nell'ipotesi in cui il Prefetto ravvisi l'insussistenza di tali presupposti, la stazione appaltante potrà esercitare le prerogative che le sono riconosciute dall'articolo 94, comma 3, del Codice antimafia.

In altri casi, l'Autorità ha ribadito che la disciplina dell'articolo 32 costituisce un'eccezione alla regola sancita dall'articolo 94, comma 2, del d.lgs. n. 159/2011, che obbliga la stazione appaltante, qualora il provvedimento interdittivo sia emanato successivamente alla stipula del contratto, a recedere da quest'ultimo. Tale circostanza impone al Prefetto di valutare con riferimento a ciascun contratto in corso di esecuzione da parte dell'operatore economico la necessità di tutelare uno o più degli interessi pubblici espressamente indicati dall'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014.

Con riferimento ai poteri di gestione dei commissari è stato chiesto all'Autorità di chiarirne l'oggetto e le implicazioni del loro esercizio.

Sotto il primo profilo, l'Autorità ha ritenuto che la straordinaria e temporanea gestione di cui all'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014, non possa comprimere la libertà di iniziativa economica dell'impresa interdetta fino al punto di spossessarla anche della gestione aziendale estranea alla sfera delle commesse pubbliche sottoposte al regime commissariale, sfera nella quale confluiscono anche gli eventuali contratti stipulati con soggetti privati, che non sono "travolti" dall'interdittiva.

La misura in parola, infatti, comprende esclusivamente quelle attività che sono inscindibilmente connesse alla corretta esecuzione dei contratti racchiusi nel suo perimetro applicativo, con conseguente preclusione agli organi ordinari dell'impresa di compiere atti di gestione o di disposizione idonei a compromettere il perseguimento delle finalità pubbliche per la tutela delle quali gli amministratori prefettizi sono stati nominati. Al fine di garantire l'effettiva separazione della gestione delle commesse pubbliche, sottoposte al presidio di legalità riservato ai commissari di nomina prefettizia, rispetto alla gestione dei contratti e dei rapporti negoziali privati, rimessa agli amministratori ordinari, l'Autorità ha ribadito l'opportunità di tenere una contabilità separata nelle forme stabilite dall'articolo 2447-*sexies* del Codice civile (Prime Linee Guida del 15 luglio 2014 e Seconde Linee Guida del 27 gennaio 2015).

Sotto il secondo profilo, in virtù dell'articolo 32, comma 4, del decreto-legge n. 90/2014, l'Autorità ha ritenuto che il legislatore abbia posto in capo ai commissari un'apposita responsabilità gestionale, che, sovrapponendosi a quella propria degli organi ordinari della società, limitatamente ai contratti oggetto di gestione straordinaria e alla durata della misura, implica da parte dei primi lo svolgimento di attività di raccordo con le figure tecniche e operative dell'impresa, appositamente preposte all'attuazione delle prestazioni negoziali e di monitoraggio, supervisione e vigilanza a tutela della corretta esecuzione dei contratti affidati.

Da ultimo, si segnala un altro orientamento formulato in ambito antimafia, con una portata di carattere generale, avente ad oggetto i contratti di locazione.

Si è chiesto, in particolare, all'Autorità, se l'interesse pubblico alla prosecuzione del contratto di locazione dell'immobile, sede operativa di circa 150 lavoratori e funzionale alla gestione del servizio idrico integrato,

possa trovare adeguata tutela con la disposizione della misura della straordinaria e temporanea gestione di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014.

Sul punto, l'Autorità – richiamando il consolidato orientamento giurisprudenziale che ne esclude l'annoverabilità tra gli appalti di servizi e forniture – ha formulato l'orientamento secondo cui il contratto di locazione non può essere oggetto di straordinaria e temporanea gestione, essendo escluso dall'ambito applicativo dell'articolo 32.

12.3.5. Gli orientamenti in materia di commissariamenti anticorruzione

Uno degli orientamenti più interessanti formulati dall'Autorità alle prefetture in ambito anticorruzione ha riguardato la possibilità di annoverare, tra le prerogative degli amministratori straordinari, il potere di designare un nuovo consiglio di amministrazione, ove quello in carica sia giunto a scadenza durante il commissariamento.

Il quesito muove dal dato letterale della norma, nella parte in cui, al comma 3, prevede che *"nel caso di impresa costituita in forma societaria, i poteri dell'assemblea sono sospesi per tutta la durata della misura".*

La *ratio* di tale sospensione temporanea va rintracciata nella necessità di garantire il soddisfacimento dell'interesse pubblico di rango superiore, cui le misure sono preordinate, attraverso il trasferimento dei poteri gestori agli amministratori di nomina prefettizia e la previsione di un temporaneo "congelamento" dei poteri dispositivi degli organi di amministrazione dell'impresa, volto a porre la gestione commissariale al riparo da atti *extra ordinem* che potrebbero frustrare, se non addirittura vanificare in *toto*, le finalità del commissariamento. Va evidenziato, tuttavia, che tale effetto di temporaneo congelamento incontra un limite temporale – essendo conferito limitatamente alla "durata della misura" – e una chiara delimitazione del suo ambito oggettivo, afferendo esclusivamente ai poteri gestori della *governance* e ai poteri dispositivi degli assetti proprietari che potrebbero interferire con l'esecuzione contrattuale.

Al di fuori di tale ambito, nessuna limitazione può farsi discendere a carico degli altri organi sociali, tenuto conto anche del fatto che le disposizioni di cui all'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 sono norme a carattere speciale e, dunque, di stretta interpretazione.

In esito a tale *iter* argomentativo, tra i poteri della straordinaria e temporanea gestione non possono annettersi prerogative che non sono strettamente connesse alla gestione del contratto commissariato. Infatti, il tenore della norma citata non prevede che gli amministratori di nomina prefettizia si sostituiscano ad altri organi della società, i quali sono chiamati ad espletare le funzioni previste dalla legge e dallo statuto senza ingerenze nelle attività riservate agli organi amministrativi di nomina prefettizia.

In estrema sintesi, secondo l'orientamento formulato dall'Autorità, anche laddove l'esecuzione del contratto commissariato coincida *in toto* con l'oggetto sociale dell'operatore economico, sembra doversi ritenere che gli organi sociali restino comunque in carica per tutte le funzioni che non ineriscono all'esecuzione dell'appalto, ivi compresa la nomina del consiglio di amministrazione da parte dell'assemblea dei soci, benché l'organo sia sostanzialmente svuotato nelle sue funzioni in costanza del commissariamento.

13 LA VIGILANZA SPECIALE, LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI, SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO E SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

13.1. IL PIANO ANNUALE DELLE ISPEZIONI

Come noto, nell'ambito del procedimento di vigilanza, possono anche svolgersi accertamenti di natura istruttoria. Le attività di verifica ispettiva, svolte nell'arco dell'anno 2023, 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 attività ispettive 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 a identificare potenziali aree di miglioramento.

In questo senso, l'attività ispettiva svolge una duplice funzione: da un lato, costituisce uno strumento di controllo e vigilanza indispensabile per garantire l'integrità e l'efficacia dell'azione pubblica; dall'altro, si propone come catalizzatore per l'innovazione e il perfezionamento delle strategie di intervento, con l'obiettivo ultimo di promuovere una gestione pubblica sempre più trasparente, efficiente e responsabile.

In particolare, è stato programmato lo svolgimento di n. 28 visite ispettive (in gran parte già svolte e/o in corso), distribuite capillarmente sull'intero territorio nazionale, concentrate su settori e aree di intervento caratterizzate da significative criticità emerse nell'ambito dell'ordinaria attività di vigilanza.

L'attività ispettiva ha riguardato, in maniera prevalente, l'area dei contratti pubblici, inclusi progetti finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e il cruciale ambito dell'anticorruzione e della trasparenza. Il panorama delle ispezioni 2023 ha incluso anche quelle previste dal piano ispettivo dell'anno 2022, relative alle "Opere incompiute", le cui verifiche non erano ancora state avviate e/o portate a termine.

Per un efficace svolgimento delle ispezioni, l'Autorità ha potuto contare anche sulla fondamentale collaborazione del Nucleo Speciale Anticorruzione della Guardia di Finanza e della Ragioneria Generale dello Stato. Tale sinergia operativa si è concretizzata attraverso l'attuazione di specifici protocolli di intesa attivati con le suddette amministrazioni.

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.

13.2. LA VIGILANZA SPECIALE

L'attività di vigilanza speciale, svolta dall'Autorità, consiste in indagini generali a carattere settoriale su contratti di appalto di lavori, servizi e forniture oppure su concessioni, avviate d'ufficio o su delega del Presidente o del Consiglio dell'Autorità.

Nei paragrafi che seguono sono riportate le vigilanze più significative svolte nel corso dell'anno 2023.

13.2.1. L'affidamento del servizio scolastico integrato nel Comune di Roma Capitale

In primo luogo, si dà conto della vicenda dell'affidamento del servizio scolastico integrato nel Comune di Roma Capitale, di cui l'Autorità si è occupata nell'ambito di un monitoraggio avviato nel 2020, in seguito ad una segnalazione pervenuta dalla stessa stazione appaltante.

Il Dipartimento competente dell'amministrazione capitolina aveva inviato, anche a questa Autorità, una denuncia sull'utilizzo strumentale del ricorso agli organi di giustizia amministrativa da parte della società Roma Multiservizi S.p.A., società mista con capitale detenuto per il 51% da AMA S.p.A. – a sua volta totalmente partecipata da Roma Capitale – e per il 49% da operatori privati, affidataria del servizio in questione.

Nella nota si dava conto del ripetuto ricorso agli organi di giustizia amministrativa da parte della suddetta società, con riferimento ai provvedimenti del Comune finalizzati ad affidare il servizio scolastico integrato ad una nuova società mista. La società era, infatti, determinata a conservare la gestione del servizio che deteneva ininterrottamente dal 1994, quando si svolse una gara finalizzata al solo acquisto delle partecipazioni da parte di operatori privati.

In seguito, con il consolidarsi della giurisprudenza in tema di gara a doppio oggetto[242], il Comune di Roma ha ritenuto di dovervi aderire ed ha, pertanto, bandito una procedura di gara aperta per l'affidamento dei servizi in questione, della quale Roma Multiservizi S.p.A. è risultata, comunque, aggiudicataria, nel 2008.

Il contratto era scaduto nel mese di luglio 2013, ma in seguito, poiché tutti i tentativi di Roma Capitale di bandire una nuova gara non sono andati a buon fine e a causa dell'accoglimento dei ricorsi della stessa società, si sono succedute innumerevoli proroghe dell'originario contratto.

Nel 2019, il Comune aveva, pertanto, aggiudicato una procedura negoziata ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lett. a), d.lgs. n. 50/2016[243], ad un altro operatore economico che, tuttavia, è stata poi sospesa dal Consiglio di Stato. Nel 2020, poi, era stato annullato dal Consiglio di Stato anche un affidamento in urgenza ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016. Sicché all'inizio del 2021, per evitare ulteriori proroghe in favore di Roma Multiservizi S.p.A. e superare la situazione di stallo, l'Autorità aveva suggerito alla stazione appaltante di verificare la possibilità di procedere ad affidamenti temporanei dei servizi in questione, secondo un'impostazione diversa da quella della gara a doppio oggetto, che era stata seguita nella procedura negoziata annullata dal Consiglio di Stato.

Tenuto conto di quanto rilevato da ANAC, il Comune si è determinato a svolgere una procedura di gara d'urgenza per l'assegnazione del servizio, non più impostata secondo il sistema della gara a doppio oggetto per l'individuazione del socio operativo di società mista, bensì come appalto di sevizi integrati, da affidare mediante procedura negoziata ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, a seguito di pubblicazione di un avviso per la presentazione di manifestazioni di interesse e senza suddivisione in lotti. Il Comune di Roma ha, così, portato a termine la procedura, anche se ne è risultata aggiudicataria ancora una volta la Roma Multiservizi S.p.A.

Nel luglio 2022, dunque, è stata condivisa con ANAC l'intenzione di fare ricorso ad un diverso modello organizzativo, ossia quello dell'*in house providing*; infatti, in data 20 dicembre 2022 con deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 109, è stata approvata la proposta di "*Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 20, D.Lgs.n.175 del 19 agosto 2016 e s.m.i.*". Il provvedimento prevedeva l'acquisto della partecipazione indiretta di Roma Capitale in Roma Multiservizi S.p.A., per la creazione di un soggetto *in house*, da attuarsi entro il termine del 30 giugno 2023. Tuttavia, detta delibera è stata trasmessa alla Corte dei conti, la quale ha formulato dei rilievi sull'operazione, in merito alla sostenibilità finanziaria.

Pertanto, la Giunta ha approvato una nuova proposta di deliberazione poi sottoposta all'approvazione dell'Assemblea capitolina con la quale si è previsto, quanto alla partecipazione indiretta detenuta attraverso AMA S.p.A. in Roma Multiservizi S.p.A., la messa in liquidazione di quest'ultima, in considerazione dei rilievi formulati dalla Corte dei conti. Per quanto concerne il servizio scolastico integrato di competenza di Roma Capitale, è stato richiesto di verificare la fattibilità dello svolgimento dello stesso tramite società strumentale interamente partecipata da Roma Capitale medesima.

In esecuzione del programma definito con la già menzionata delibera, il Comune ha affidato il servizio scolastico integrato, a partire dal 1° gennaio 2024, alla nuova società Risorse per Roma S.p.A., che è interamente partecipata da Roma Capitale. Nel frattempo, anche il contenzioso ancora pendente si è concluso con la rinuncia delle ricorrenti; essendo venute meno tutte le criticità per quali era stato attivato il monitoraggio, l'Autorità ha potuto archiviare il fascicolo.

242 Il modello della c.d. "gara a doppio oggetto" consente di realizzare, mediante l'espletamento di un'unica procedura concorsuale, la scelta del socio privato nella società mista e il contestuale affidamento del servizio; cfr. articolo 17, rubricato "*Società a partecipazione mista pubblico-privata*", del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*".

243 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

13.2.2. Affidamento di lavori finanziati con fondi PNC, artificioso frazionamento della procedura di gara

Nel corso dell'anno 2023, l'Autorità ha poi avviato un'attività di vigilanza speciale in relazione ad una rilevante procedura di gara per l'affidamento di lavori nell'ambito di un progetto finanziato con fondi del Piano Nazionale per gli investimenti Complementari al PNRR (PNC). In particolare, con la delibera ANAC n. 438 del 26 settembre 2023, l'Autorità ha contestato diverse violazioni commesse dalla stazione appaltante nell'ambito della procedura di gara, oltre al profilo di conflitto di interesse sussistente in capo ad uno dei consiglieri del consiglio di amministrazione della stazione appaltante e alla violazione, ascrivibile anche ad altro consigliere del medesimo organo deliberativo, degli obblighi di comunicazione e di astensione in pendenza di una situazione potenzialmente rilevante ai sensi dell'articolo 42 del d.lgs. n. 50/2016.

Più in dettaglio, l'Autorità ha rilevato l'artificioso frazionamento della procedura oggetto di gara, posto che la stazione appaltante aveva suddiviso l'affidamento di lavori oggetto di contestazione in tre distinte procedure, assegnate mediante altrettante procedure negoziate, ciascuna di importo inferiore alla soglia comunitaria, nonostante il carattere unitario dell'opera oggetto di intervento (trattasi, infatti, di tre blocchi costruttivi all'interno di un unico complesso immobiliare), desumibile dagli atti di gara. Nella delibera conclusiva del procedimento, l'Autorità ha dunque richiamato il disposto dell'allora vigente articolo 35, comma 9, del d.lgs. n. 50/2016, valorizzando la sussistenza di un nesso funzionale dei diversi blocchi costruttivi e il conseguente obbligo, per la stazione appaltante, di ricorrere ad un'unica procedura per l'affidamento, di importo superiore alla soglia comunitaria di riferimento, in funzione del rideterminato valore dell'appalto.

Nella medesima delibera, l'Autorità ha, poi, posto l'attenzione sull'importanza di effettuare tempestivamente i controlli di legge sugli aggiudicatari, ai sensi dell'articolo 32, comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, raccomandando alla stazione appaltante, anche per il futuro, una maggiore sollecitudine in tal senso e, in generale, nella fase dell'esecuzione contrattuale, nel rispetto dei principi di economicità, efficacia e buona amministrazione.

In conseguenza della citata delibera ANAC n. 438/2023 e in attuazione degli indirizzi espressi dall'Autorità, la stazione appaltante ha successivamente comunicato di aver annullato in autotutela i provvedimenti di aggiudicazione disposti in favore dei tre aggiudicatari, rappresentando che è attualmente in fase di predisposizione un nuovo bando di gara per l'affidamento, con procedura aperta, dei medesimi lavori di importo superiore alla soglia europea di riferimento; gli atti di autotutela adottati nei confronti dei precedenti aggiudicatari sono stati poi deliberati dal consiglio di amministrazione della stazione appaltante in nuova composizione, con astensione del consigliere in conflitto di interessi per rapporti di parentela e previa sostituzione dell'altro consigliere.

13.2.3. L'attività di vigilanza su altre opere significative e su opere incompiute

L'Autorità, inoltre, conduce una serie di attività di monitoraggio su opere particolarmente significative, o per le quali sono emerse criticità di vario genere, al fine di verificarne l'andamento, soprattutto nella fase esecutiva.

Può, in tal senso, farsi riferimento a tre grandi opere monitorate. La prima riguarda una grande opera autostradale, in costruzione nella Regione Calabria, dal valore di poco inferiore ad un miliardo di euro, gestita da un contraente generale e che in passato ha evidenziato significativi ritardi nella sua realizzazione.

Analogamente, si è posta l'attenzione sulla fase di esecuzione di una convenzione quadro urbanistica, stipulata *ex* articolo 34 del d.lgs. n. 267/2000[244], che prevede la cessione di beni pubblici, per un valore di circa 30 milioni di euro, in favore di un concessionario privato, il quale ha la facoltà di convertire i beni pubblici acquisiti in beni da destinare a residenza privata e allo stesso tempo ha assunto l'obbligo di realizzare opere di interesse pubblico per un corrispondente valore. Nel corso del monitoraggio, sono emersi gravi ritardi nella realizzazione delle opere pubbliche da parte del privato, rispetto ai quali l'Autorità sta operando un'attività di monitoraggio. Inoltre, su richiesta dell'ente concedente, l'Autorità ha reso un parere in ordine alla possibile adozione di una variante alla convenzione quadro.

Infine, l'Autorità ha monitorato un contratto di concessione, di importo superiore a 300 milioni di euro e che in passato è stato sottoposto alla misura del commissariamento prevista dall'articolo 32 del decreto-legge

244 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il *"Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265".*

n. 90/2014[245], per verificare che le evoluzioni fossero coerenti con la normativa di riferimento.

Nell'ambito dell'attività ispettiva delegata in riferimento alle opere incompiute, l'Autorità ha poi rilevato diverse criticità relative a due opere incompiute, facenti parte di un più ampio accordo di programma stipulato tra il Comune ispezionato e la Regione.

Più in dettaglio, sono state rilevate diverse criticità, comuni alle due opere, consistenti nell'eccessiva durata delle lavorazioni, nel mancato rispetto delle tempistiche contrattuali e nell'adozione dei provvedimenti di risoluzione in conseguenza degli inadempimenti dell'aggiudicatario, nonché nella mancata escussione della garanzia definitiva in seguito alla risoluzione contrattuale. Il gruppo ispettivo ha, poi, contestato il mancato collaudo dell'opera, nonché l'inerzia dell'amministrazione nell'adozione di atti funzionali al completamento dell'opera, quali lo scorrimento della graduatoria in seguito alla risoluzione o l'assunzione di pertinenti iniziative, quali l'espletamento di ulteriori procedure di riaffidamento dei contratti. In riferimento ad un'opera è stata poi contestata, alla stazione appaltante, la mancata redazione dello stato di consistenza dei lavori, di cui all'articolo 109 del d.lgs. n. 50/2016, oltre che il mancato rinvenimento di una parte della documentazione quale il capitolato speciale di appalto, alcuni ordini di servizio e la relazione particolareggiata predisposta dal direttore dei lavori.

Tenuto conto che, in sede ispettiva, i rappresentanti dell'ente, pur prendendo atto delle criticità evidenziate e delle oggettive difficoltà di coordinamento con l'Organismo Straordinario di Liquidazione, costituito in seguito al dissesto finanziario dell'ente stesso, hanno manifestato la volontà di completare, comunque, le opere oggetto di ispezione, l'Autorità, nell'atto conclusivo del procedimento instaurato con l'attività ispettiva, ha raccomandato al Comune, anche in ottica di futuri affidamenti, di adeguarsi alla disciplina di settore, suggerendo all'ente di attivarsi per risolvere le criticità, anche di natura contabile, connesse al completamento delle opere.

13.3. LA VIGILANZA SULLE CONCESSIONI E SUL PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

13.3.1. Affidamento in concessione dello stadio comunale Giovanni Zini del Comune di Cremona

In materia di concessioni e partenariato pubblico-privato, l'Autorità ha provveduto ad accertare, mediante attività ispettiva, alcune criticità concernenti l'affidamento in concessione dello stadio comunale Giovanni Zini, da parte del Comune di Cremona, ad una società calcistica.

In particolare, con delibera ANAC n. 194 del 3 maggio 2023, l'Autorità ha contestato alla stazione appaltante plurime violazioni del principio di concorrenza, di seguito riassunte: l'affidamento in questione è stato disposto non ricorrendo ad alcuna procedura ad evidenza pubblica, ma attraverso numerosi rinnovi in favore della società aggiudicataria; il canone fissato per la concessione è del tutto simbolico (pari a 1 euro/anno); la previsione convenzionale che obbligava il futuro eventuale terzo acquirente a rimborsare le spese *medio tempore* sostenute dalla concessionaria è risultata illegittima; infine, sono state rilevate inosservanze delle norme codicistiche in materia di esecuzione e selezione del contraente, in relazione ai lavori affidati dal Comune alla concessionaria e da questa a terzi.

Più in dettaglio, al Comune concedente è stata, in primo luogo, contestata l'assenza di procedura ad evidenza pubblica nell'affidamento della concessione, perpetrato in presenza di diverse clausole di rinnovo, di volta in volta inserite nelle convenzioni stipulate con il concessionario. Tale circostanza ha consentito al concessionario di beneficiare per oltre venti anni della gestione esclusiva dello stadio comunale, con conseguente sfruttamento economico dell'impianto, peraltro dietro un corrispettivo estremamente esiguo. Proprio in relazione a quest'ultimo profilo, l'Autorità ha contestato la sproporzione del corrispettivo dovuto dal concessionario, rilevando sia l'alterazione dell'equilibrio economico del contratto sia l'antieconomicità della procedura in danno del Comune di Cremona. Da ultimo, con la citata delibera, è stato contestato, all'ente concedente, l'omesso espletamento di controlli sui lavori sull'immobile effettuati dal concessionario, nonché l'assenza di procedure aperte al mercato per gli affidamenti dei lavori disposti dal concessionario a soggetti terzi.

245 Il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, "*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*", convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, disciplina all'articolo 32 le "*Misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese nell'ambito della prevenzione della corruzione*".

In conseguenza dell'attività ispettiva e in forza della delibera, il Comune di Cremona si è impegnato, in primo luogo, a disapplicare la clausola, ritenuta illegittima, per effetto della quale l'eventuale terzo acquirente del bene in concessione avrebbe dovuto rimborsare le spese sostenute dal concessionario, e ha poi comunicato all'Autorità di aver intrapreso tutte le iniziative propedeutiche all'alienazione dell'immobile.

13.3.2. Affidamento in concessione, mediante finanza di progetto, della progettazione esecutiva, costruzione e gestione del tempio crematorio nel Comune di San Giovanni Valdarno

In tema di *project financing* a iniziativa privata, questa Autorità ha condotto un'attività di vigilanza sulla procedura di gara indetta, nel 2023, dal Comune di San Giovanni Valdarno, per l'affidamento della progettazione, costruzione e gestione del tempio crematorio. Nel corso dell'istruttoria, terminata con l'adozione della nota di definizione semplificata in data 5 novembre 2023, è stata accertata una violazione della normativa di settore (articolo 183, commi 15-19, del d.lgs. n. 50/ 2016) da parte dell'amministrazione nella predisposizione della documentazione di gara e, nello specifico, nella richiesta ai concorrenti di un'offerta che contenesse un progetto definitivo redatto ai sensi dell'articolo 24 del d.P.R. n. 207/2010[246]. Sul punto, infatti, la normativa di riferimento (il citato articolo 183, comma 15, del d.lgs. n. 50/2016) è chiara nel prescrivere che la proposta del privato debba avere ad oggetto un progetto di fattibilità da porre a base della gara per l'affidamento dei lavori, e che, nel bando di gara, l'amministrazione possa richiedere al promotore e agli altri concorrenti solo la presentazione di eventuali varianti al progetto. È stato, inoltre, accertato che, nella procedura esaminata, solo due concorrenti hanno presentato un'offerta e che, dunque, verosimilmente, la richiesta di un progetto definitivo, in sede di offerta, ai concorrenti ha prodotto una effettiva limitazione della concorrenza, impedendo una più ampia partecipazione alla gara. Il provvedimento di definizione di questa istruttoria è attualmente oggetto di contenzioso amministrativo.

13.3.3. Affidamento in concessione della gestione del palazzetto dello sport del Comune di Francavilla Fontana

Il procedimento di vigilanza è stato avviato a seguito di due diverse segnalazioni, provenienti da un privato cittadino e da un'associazione di cittadinanza.

Esaminati gli atti di gara e i chiarimenti forniti dalla stazione appaltante, l'Autorità ha comunicato le risultanze istruttorie, evidenziando numerose criticità nelle procedure adottate dal Comune di Francavilla Fontana. In particolare, sono state contestate: la mancata acquisizione del CIG; l'inesatta determinazione dell'importo della concessione; gravi carenze del piano economico-finanziario, intese come sottostima degli introiti di gestione che ha determinato l'accollo alla stazione appaltante di un contributo pubblico preponderante, così da obliterare il rischio operativo a carico del gestore; la mancata previsione di requisiti speciali di ordine economico finanziario e tecnico professionale in contrasto con l'articolo 172, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016; l'utilizzo di criteri di valutazione dell'offerta tecnica non sufficientemente specifici e puntuali per quanto attiene al metodo di attribuzione dei punteggi, in quanto non articolati in *sub* criteri e *sub* punteggi. Sono state, inoltre, rilevate carenze in ordine alla programmazione delle attività manutentive da svolgere sull'immobile, alla mancata estrapolazione degli oneri di sicurezza, alla mancata previsione di penali per inadempimento.

Nella memoria di replica, la stazione appaltante ha comunicato di aver adottato alcune misure correttive all'interno del contratto stipulato. L'Autorità, pur giudicando positivamente le misure correttive adottate dall'ente, con nota di definizione semplificata adottata in data 28 giugno 2023, ha ritenuto necessario ribadire alcune osservazioni – anche come monito per le future procedure di affidamento – evidenziando le seguenti criticità:

- l'erronea stima del valore della concessione oltreché la mancata esplicitazione del metodo mediante il quale lo stesso è stato calcolato – in difformità dell'articolo 167 del previgente Codice dei contratti – costituisce difetto di trasparenza del bando, come tale potenzialmente idoneo a riflettersi sul livello di partecipazione alla procedura concorsuale. Nel caso di specie, inoltre, l'inesatta determinazione di tale importo, rispetto alle previsioni codicistiche, ha portato a sottostimare il valore della garanzia definitiva, in difformità di quanto disposto dall'articolo 103 del d.lgs. n. 50/2016;

- nonostante le correzioni introdotte in fase di esecuzione, la particolare formulazione del piano economico finanziario non garantisce pienamente il

246 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»*".

trasferimento del rischio operativo sul gestore privato; inoltre, considerato che nel caso in questione il concessionario non sostiene investimenti iniziali da ammortizzare durante il periodo di gestione, la durata della concessione fissata in quindici anni non appare in linea con il disposto dell'articolo 168, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, specie in mancanza di una coerente ed esaustiva pianificazione dei flussi economici della gestione;

- infine, la scelta discrezionale dell'ente di non inserire nel bando requisiti economici e tecnici deve essere corredata da adeguata motivazione; essa non può essere motivata solo con riferimento alla scarsa appetibilità economica del contratto, in quanto, anche per concessioni poco redditizie, la gara deve comunque garantire la selezione di un contraente affidabile e tecnicamente qualificato.

13.3.4. Affidamento in concessione della gestione dell'impianto sportivo Tennis Club del Comune di Cairo Montenotte

L'istruttoria in esame è stata svolta su segnalazione e ha avuto ad oggetto la convenzione stipulata dal Comune di Cairo Montenotte con una società sportiva per la gestione di un impianto sportivo locale. In particolare, il segnalante contestava l'illegittimità della proroga della concessione di gestione dell'impianto di proprietà dell'amministrazione nonché lamentava la modifica sostanziale dell'oggetto, riguardante la previsione della realizzazione di lavori e servizi aggiuntivi, volta all'estensione dell'impianto all'attività di padel.

Nel corso dell'istruttoria, l'Autorità ha accertato che il Comune di Cairo Montenotte non aveva disposto una proroga, bensì, aveva deciso di stipulare una nuova convenzione comprendente, rispetto alla precedente, una componente lavori e una componente gestione (non riguardante più e solo l'attività sportiva del tennis ma anche, in aggiunta, quella di padel).

Per quanto riguarda la componente lavori, in difetto dell'onerosità della prestazione, l'Autorità ha escluso che l'affidamento potesse rappresentare un appalto. I costi erano stati, infatti, previsti a totale carico della società sportiva, senza alcun onere per il Comune di Cairo Montenotte.

In merito, invece, alla componente relativa alla gestione, analizzando il piano economico finanziario presentato dalla società sportiva, è emerso che l'ammontare delle spese annue a carico del gestore – comprese le utenze, le spese di manutenzione ordinaria degli impianti e delle attrezzature, gli oneri di pulizia e custodia – risultava superiore al totale dei ricavi previsti e stimati. Basandosi esclusivamente sul piano economico finanziario prodotto dalla società, l'Autorità ha così considerato che l'impianto non potesse avere rilevanza economica. Tuttavia, si è ritenuto necessario, con nota di definizione semplificata adottata in data 28 settembre 2023, contestare all'amministrazione comunale di non aver effettuato una corretta qualificazione preventiva della tipologia dell'impianto e di non aver dettagliato né motivato chiaramente la "non rilevanza economica" e la non potenziale "redditività" del bene pubblico.

Il Comune si era, difatti, semplicemente attenuto alle previsioni effettuate dalla società dilettantistica affidataria nel piano economico finanziario, senza predisporre, come sarebbe stato invece necessario, una propria preliminare analisi di mercato che tenesse conto del nuovo servizio offerto, del potenziale incremento del bacino di utenza dipendente dall'implementazione della nuova attività, degli introiti derivanti dalle tariffe applicate all'utenza e dal complesso delle attività praticate nell'impianto. Tale analisi, ad esempio, avrebbe dovuto tener conto non solo dei risultati della precedente gestione, ma anche di quelli attesi dalla nuova, comprendente un ampliamento delle attività.

13.3.5. Accordo per l'affidamento, mediante partenariato pubblico-pubblico, dei servizi di consulenza per la riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici dell'Ater del Comune di Frosinone

Nell'ambito dell'attività di vigilanza, una specifica attenzione è stata rivolta alla verifica del ricorso, sempre più frequente, presso le pubbliche amministrazioni, a forme di partenariato pubblico-pubblico soprattutto in determinati settori dell'attività amministrativa. Sul tema sono pervenuti, infatti, diversi esposti diretti a contestare l'irregolarità degli accordi stipulati tra soggetti pubblici in violazione dell'articolo 15 della legge n. 241/1990[247], nonché dell'articolo 5, comma 6, del d.lgs.

247 La legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", in particolare l'articolo 15 disciplina gli "*Accordi fra pubbliche amministrazioni*" disponendo che:
"1. *Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*
2. *Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.*
2-*bis. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altra firma elettronica qualificata pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.*"

n. 50/2016. In un caso particolare, l'attività di vigilanza si è concentrata sull'esame e sull'approfondimento delle criticità segnalate relativamente ad uno specifico accordo di collaborazione, stipulato tra un ente esponenziale e l'associato partecipante, diretto all'affidamento di servizi concernenti l'attività di consulenza, assistenza e monitoraggio in ambito amministrativo e giuridico per le attività strumentali al programma di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici di proprietà dell'associato.

All'esito dell'attività istruttoria, l'Autorità con nota di definizione semplificata adottata in data 6 luglio 2023, ha rilevato la non conformità dell'accordo al disposto dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, attesa l'assenza dei seguenti requisiti: un reale interesse comune alla base della prestazione; la mancanza di una effettiva cooperazione reciproca preordinata all'attuazione di un disegno pubblicistico comune; la non gratuità della prestazione resa. Esclusa, quindi, l'appartenenza del suddetto accordo alla fattispecie rientrante nel regime di esclusioni all'applicazione del Codice dei contratti, di cui all'articolo 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha, quindi, ritenuto che dovesse applicarsi il Codice dei contratti e ha conseguentemente contestato l'illegittimità della modalità di affidamento di un appalto di servizi avvenuta in via diretta, senza gara.

13.3.6. Accordo di collaborazione per la realizzazione del centro sportivo "Accademia nazionale di ginnastica ritmica" presso un impianto sportivo capitolino

L'Autorità ha avuto modo di esaminare un accordo di collaborazione pubblico-pubblico nel settore degli impianti sportivi. Nel caso specifico, con diversi esposti, è stato segnalato l'accordo stipulato tra il Comune di Roma e una federazione sportiva avente ad oggetto la collaborazione diretta a concedere, a titolo gratuito, un impianto sportivo dietro impegno, in capo alla federazione, di provvedere, a proprie spese, alla gestione e alla riqualificazione del sito, in modo da renderlo polo sportivo di eccellenza per l'Accademia Nazionale di Ginnastica Ritmica, nonché struttura impiantistica all'aperto destinata alla disciplina sportiva del *parkour*.

All'esito dell'istruttoria, l'Autorità, con atto di archiviazione adottato in data 1° dicembre 2023, ha qualificato l'attività – posta in essere da entrambi i soggetti – come collaborazione rientrante nell'ambito degli accordi tra pubbliche amministrazioni e pertanto sottratta alla disciplina del Codice dei contratti secondo la normativa *ratione temporis* applicabile (articolo 5, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016).

In tal senso, dal punto di vista soggettivo, l'Autorità ha considerato irrilevante la forma giuridica assunta dalla federazione quale ente associativo di diritto privato, reputando rilevante la forma "sostanzialmente" pubblicistica dell'attività di promozione dello sport, svolta dalla federazione sotto le direttive ed indicazioni del CONI. Sotto il profilo oggettivo, l'Autorità ha avuto modo di accertare la sussistenza di una attività realmente condivisa, finalizzata all'attuazione del comune interesse sociale-sportivo. È stato, inoltre, escluso che l'accordo potesse integrare un contratto a prestazioni corrispettive, atteso che la gestione, così come concepita nei termini dell'accordo, non era idonea a determinare alcun profitto/introito per il gestore, vista l'irrilevanza dei flussi economici e l'incidenza contenuta degli investimenti stimati a carico del gestore.

13.3.7. Affidamento, mediante partenariato pubblico-privato, della progettazione esecutiva, realizzazione e gestione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico della via Krupp nel Comune di Capri

L'Autorità ha esaminato un esposto con cui venivano contestate presunte irregolarità attinenti alla procedura indetta dal Comune di Capri per l'affidamento, tramite partenariato pubblico-privato ai sensi degli articoli 183, comma 15 e 187, del d.lgs. n. 50/2016, della progettazione esecutiva, realizzazione, gestione e manutenzione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico della via Krupp del Comune medesimo. Nel caso specifico, secondo l'esponente, l'affidamento non avrebbe dovuto qualificarsi come concessione non essendo presente un vero aspetto gestorio dell'opera e non potendosi, di conseguenza, configurare il c.d. rischio operativo e di disponibilità in capo al concessionario.

L'Autorità ha concluso l'istruttoria, con atto di archiviazione adottato in data 5 maggio 2023, ritenendo infondata la segnalazione. È stato, infatti, accertato che l'attività di gestione dell'opera si raffigurava come intervento periodico di monitoraggio sul rischio connesso alle caratteristiche idrogeologiche del bene, in rapporto alla fruibilità dello stesso da parte della pubblica utenza, con relativa assunzione/traslazione del rischio di gestione in capo al gestore. Per l'attività oggetto di concessione, come specificato dal Comune e secondo quanto è emerso dall'esame della documentazione acquisita, a carico del concessionario erano previsti sia il rischio operativo, ossia il rischio di mancato recupero degli investimenti, sia il rischio di disponibilità, ossia il rischio legato alla capacità del concessionario di erogare le prestazioni contrattuali pattuite e tutti gli altri rischi derivanti dalla realizzazione degli interventi. Un

elemento indicativo del rischio a carico del concessionario è stato riscontrato nella previsione di una riduzione, o dell'annullamento, del canone nei periodi di ridotta o mancata fruibilità della strada per ragioni a questo imputabili e nelle previsioni relative all'applicazione di penali nel caso di mancato rispetto dei tempi di erogazione del servizio di progettazione, o di mancato rispetto del cronoprogramma degli interventi, così come previsto nel capitolato tecnico.

13.3.8. Affidamento, mediante *project financing*, della realizzazione della Superstrada a pedaggio Pedemontana Veneta

Nel corso dell'anno 2023, l'Autorità ha avviato un monitoraggio sull'esecuzione contrattuale, conseguente alla delibera ANAC n. 1202 del 22 novembre 2017, nei confronti della Regione Veneto, in relazione al *project financing,* realizzato ai sensi dell'articolo 37-*bis* della legge n. 109/1994 e della legge regionale Veneto n. 15/2002 [248], per la realizzazione della Superstrada, a pedaggio, Pedemontana Veneta.

A tal proposito, sono state richieste, alla stazione appaltante, informazioni relative ad alcuni elementi critici evidenziati nella citata delibera. In particolare, è stato richiesto un aggiornamento in riferimento al termine di ultimazione dei lavori – in relazione ad una adeguata riduzione del termine di durata della gestione (con annesse eventuali valutazioni sull'imputabilità al concessionario dei ritardi nella ultimazione delle opere) – e alle modalità di allocazione e controllo dei rischi di disponibilità e costruzione gravanti sul concessionario. L'Autorità ha, poi, chiesto aggiornamenti su eventuali ulteriori lavori inerenti alla concessione affidati dalla concessionaria a terzi con procedura ad evidenza pubblica, sulla rideterminazione delle stime dei volumi di traffico e sulla quantificazione del canone di disponibilità, nonché approfondimenti relativi alle procedure espropriative (e al conseguente piano dei pagamenti in favore degli espropriati) condotte in attuazione di apposito protocollo di monitoraggio stipulato con il concessionario.

Sono, dunque, attualmente in corso interlocuzioni con l'ente concedente in relazione alla fase esecutiva del *project financing*, all'esito delle quali l'Autorità effettuerà le relative valutazioni nell'esercizio delle proprie prerogative istituzionali.

13.4. LA VIGILANZA SULLE SOCIETÀ *IN HOUSE* E SULLE PARTECIPATE

13.4.1. Affidamento dei servizi di consulenza legale da parte della Società Giubileo 2025 S.p.A.

Con nota di definizione semplificata adottata in data 21 luglio 2023, l'Autorità ha affrontato la questione relativa all'espletamento delle procedure ad evidenza pubblica in relazione all'affidamento di incarichi legali, contestando alla Società Giubileo 2025 S.p.A., la mancata applicazione della normativa di settore, stante l'errata qualificazione dell'incarico attribuito al professionista, sussumibile nell'alveo dell'appalto di servizi, piuttosto che di affidamento di incarichi professionali che è sottratto alla disciplina normativa del d.lgs. n. 50/2016.

Nel richiamare le Linee Guida n. 12, *Affidamento dei servizi legali*, approvate con delibera ANAC n. 907 del 24 ottobre 2018, e gli indirizzi giurisprudenziali relativi al rapporto tra le disposizioni di cui agli articoli 17, comma 1, lettera c) e 140 e seguenti del d.lgs. n. 50/2016, l'Autorità ha concluso il procedimento di vigilanza, con la citata nota di definizione semplificata, osservando che gli elementi caratterizzanti il contratto affidato al professionista (con particolare riferimento alla continuità e non occasionalità della prestazione richiesta, alle molteplici e variegate attività che il professionista avrebbe dovuto rendere in favore della società e alla durata triennale dell'incarico) rendevano lo stesso ascrivibile al *genus* degli appalti di servizi, con conseguente obbligo, per la società conferente, di applicare le norme del Codice dei contratti.

In aggiunta, l'Autorità ha comunque chiarito che, anche in presenza di incarichi professionali affidati ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 50/2016, la società avrebbe dovuto, comunque, garantire il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, nel rispetto delle migliori prassi delineate dalle richiamate Linee Guida n. 12.

248 Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante *"La nuova legge quadro in materia di lavori pubblici"* (abrogata dall'articolo 256 del d.lgs. n. 163/2006) e legge regionale Veneto 9 agosto 2002, n. 15, recante "*Norme per la realizzazione di infrastrutture di trasporto, per la progettazione, realizzazione e gestione di autostrade e strade a pedaggio regionali e relative disposizioni in materia di finanza di progetto e conferenza di servizi*".

Inoltre, nella definizione del procedimento, l'Autorità ha tenuto conto della volontà manifestata dalla stazione appaltante di non avvalersi della proroga dell'incarico contrattualmente prevista, nonché dell'impegno, relativo a future procedure di affidamento, a rispettare la disciplina di settore, valutando i presupposti per la soggezione alla normativa in materia di appalti di servizi.

13.4.2. Approvvigionamento di autobus destinati al trasporto pubblico da parte dell'Azienda Siciliana Trasporti S.p.A.

Con nota di definizione semplificata adottata in data 28 aprile 2023, l'Autorità ha definito il procedimento di vigilanza nei confronti dell'Azienda Siciliana Trasporti S.p.A. (AST S.p.A.), contestando alla stazione appaltante l'illegittimità del sistema complessivo di approvvigionamento di autobus destinati al trasporto pubblico siciliano.

Più in dettaglio, nel procedimento di vigilanza avviato, è stata evidenziata la violazione dei principi di programmazione, trasparenza e concorrenza, oltre che un utilizzo improprio della procedura negoziata senza bando di gara, atteso che la stazione appaltante ha provveduto a soddisfare il proprio fabbisogno, relativo alla fornitura di mezzi necessari per la propria attività istituzionale, facendo ricorso ad acquisti fondati quasi esclusivamente su procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di gara, con il coinvolgimento di un numero assai limitato di operatori economici. Tale *modus operandi* è stato considerato dall'Autorità in contrasto con i principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'attività amministrativa, attesa la mancata determinazione, da parte della stazione appaltante, del quadro complessivo delle esigenze, del controllo sulle fasi gestionali e dell'ottimizzazione delle risorse.

A seguito delle contestazioni dell'Autorità, la società si è prontamente adeguata agli indirizzi espressi nella nota di definizione semplificata del procedimento, manifestando, altresì, l'intento di gestire le future procedure di affidamento mediante centrali di committenza, garantendo in ogni caso il rispetto dell'evidenza pubblica, effettuando accurate attività di programmazione finalizzate a garantire una migliore gestione delle risorse e informando l'Autorità sulle iniziative concretamente intraprese.

13.5. LA VIGILANZA SULLE CENTRALI DI COMMITTENZA

Nel corso del 2023, è proseguita l'attività di vigilanza dell'Autorità sulle centrali di committenza, anche mediante verifiche ispettive.

13.5.1. La verifica sulla centrale unica di committenza della Regione Sicilia

Una verifica ispettiva è stata effettuata presso la centrale unica di committenza della Regione Sicilia, congiuntamente ad ufficiali della Guardia di Finanza, che hanno operato nell'esercizio delle prerogative di cui all'articolo 34-*bis*, comma 2, del decreto-legge n. 179/2012[249].

I controlli hanno riguardato: le modalità di espletamento delle attività di spettanza della centrale unica di committenza in relazione alle esigenze ed ai fabbisogni delle ASP regionali; la relativa attività di programmazione degli acquisti centralizzati di beni e servizi previsti dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 luglio 2018[250], nonché l'organizzazione stessa della centrale di committenza. Infatti, precedenti attività istruttorie svolte da ANAC, avevano già rivelato evidenti carenze da parte della centrale unica di committenza siciliana nei riguardi degli enti sanitari che fanno capo alla stessa, per gli acquisti nelle categorie merceologiche indicate dal già citato decreto.

Gli ulteriori accertamenti svolti presso la struttura hanno confermato la sussistenza di criticità, tutte esposte nella delibera ANAC n. 517 del 8 novembre 2023.

Con il richiamato provvedimento, l'Autorità ha rilevato che nonostante il tempo trascorso dall'entrata in vigore dell'articolo 9, comma 5, del decreto-legge n. 66/2014[251], la centrale unica di committenza siciliana,

249 Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante "*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*", convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

250 Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'11 luglio 2018, pubblicato nella G.U. del 16 agosto 2018, n. 189, sono state individuate, per il 2018, le categorie di beni e di servizi nonché le soglie al superamento delle quali le amministrazioni statali centrali e periferiche (con alcune esclusioni) devono ricorrere a Consip S.p.A. o agli altri soggetti aggregatori.

251 Decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, contente "*Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale*", convertito con modificazioni dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, il quale, nell'ambito della razionalizzazione della spesa pubblica per beni e servizi, ha, tra l'altro, istituito l'elenco dei soggetti aggregatori, di cui fanno parte Consip S.p.A. e una centrale di committenza per ciascuna Regione.

soggetto aggregatore della Regione, non ha ancora organizzato e consolidato il necessario sistema di interlocuzione con le amministrazioni sanitarie, per le quali è obbligatorio effettuare acquisiti aggregati.

Inoltre, la centrale unica di committenza non è risultata adeguatamente strutturata, sia in relazione al numero delle risorse umane assegnate, sia con riferimento alle dotazioni strumentali; sono state riscontrate criticità anche rispetto alle modalità di individuazione dell'operatore economico che mette a disposizione la piattaforma (in uso fino alla fine del 2023) utilizzata per l'espletamento delle procedure telematiche.

L'inefficienza della centrale unica di committenza è risultata sia dallo scarso numero di gare centralizzate portate a termine per servizi e forniture, diverse da farmaci e vaccini, sia dal ridotto numero di contratti messo a disposizione delle amministrazioni sanitarie.

Altro indice di attenzione è la durata delle procedure, che supera i due anni, come pure i tempi per la predisposizione della documentazione che, in alcuni casi, hanno richiesto anche due anni, oltre a non essere in alcun modo preventivabili, in quanto dipendenti dalla disponibilità dei tecnici che sono chiamati a redigerla.

I numerosi contenziosi conclusi con sentenze di annullamento attestano, infine, rilevanti carenze nella definizione dell'oggetto dell'affidamento.

Con la citata delibera ANAC n. 517/2018, dunque, l'Autorità ha raccomandato alla Regione Sicilia di adottare, con ogni possibile urgenza, tutte le misure necessarie 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.

Inoltre, è stato rilevato che, poiché ai sensi dell'articolo 63, comma 4, del d.lgs. n. 36/2023, la centrale unica di committenza siciliana, al pari degli altri soggetti aggregatori di cui all'articolo 9 del decreto-legge n. 66/2014, è qualificata di diritto, spetta alla Regione garantire che sia fornita di risorse adeguate e di un'organizzazione che la mettano in grado di svolgere effettivamente i compiti affidati dalla legge, non solo nei settori della sanità, ma in tutti gli altri settori merceologici, in conformità al nuovo Codice dei contratti.

13.5.2. La verifica sulla centrale unica di committenza della Regione Sardegna

L'Autorità ha, inoltre, direttamente svolto un'attività ispettiva nei confronti della centrale di committenza della Regione Sardegna, nell'ambito della quale sono state selezionate n. 5 procedure di gara, anche multi-lotto, al fine di verificare eventuali criticità, anche sotto il profilo del rispetto della normativa sul conflitto di interesse.

Gli esiti dell'ispezione, sostanzialmente soddisfacenti, hanno fornito indicazioni utili al fine di migliorare la gestione delle situazioni di conflitto di interesse e hanno fatto emergere alcune potenziali criticità (ad esempio, in ordine alla corretta verifica della fase esecutiva di alcuni affidamenti, compreso il miglioramento qualitativo nella redazione di alcuni capitolati tecnici o l'assenza di penali contrattuali, oppure all'oggetto indeterminato di altri contratti, di natura sperimentale).

L'attività di vigilanza si è caratterizzata per un contraddittorio rapido, svolto durante l'ispezione stessa, con i rappresentanti della Centrale di committenza che hanno preso atto delle criticità emerse, successivamente validate dall'Autorità.

13.5.3. La verifica sulla centrale di committenza della Regione Veneto

Un'altra rilevante istruttoria è stata quella, conclusa con la delibera ANAC n. 561 del 29 novembre 2023, che ha 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. 50/2016, per la realizzazione del sistema di RIS-PACS, connesso alla piattaforma di telemedicina per gli enti sanitari della Regione, che serve ad ottimizzare il processo radio-diagnostico. L'appalto specifico di tale sistema è stato aggiudicato a valere sull'accordo quadro Consip S.p.A. per l'affidamento di servizi applicativi per le pubbliche amministrazioni – Sanità digitale – Sistemi informativi clinico assistenziali – ID 2202.

A sua volta, Consip S.p.A., aveva in precedenza indetto la propria procedura, prevedendo che per i c.d. lotti applicativi, aventi ad oggetto i servizi consistenti nell'elaborazione di soluzioni applicative ed architetturali per la digitalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (SSN), l'aggiudicazione fosse disposta nei confronti di più operatori economici e che, in seguito all'aggiudicazione di singoli accordi-quadro, ciascuna amministrazione aderente avrebbe 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 aggiudicatarie dell'accordo-quadro.

Sicché, tenuto conto dell'importo dell'appalto, Azien-

da Zero ha proceduto secondo quest'ultima modalità, redigendo un proprio capitolato e riaprendo il confronto competitivo tra gli aggiudicatari del lotto n. 3. 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 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 poiché tale servizio superava da solo il volume del massimale residuo del lotto 1, Azienda Zero ha ricondotto l'iniziativa relativa al RIS-PACS al lotto 3 "Telemedicina nord" del medesimo Accordo Quadro Consip S.p.A.

Con la richiamata pronuncia, l'Autorità ha contestato il ricorso ad un lotto differente della Convenzione Consip (lotto n. 3) rispetto a quello cui avrebbe dovuto ricondursi l'affidamento (lotto n. 1) concludendo che, in presenza di tali circostanze, l'affidamento è avvenuto al di fuori delle ipotesi consentite, con l'effetto di sottrarre illegittimamente la fornitura del sistema RIS-PACS al libero mercato, in violazione dei principi dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

Nella delibera sono state formulate contestazioni anche nei riguardi di Consip S.p.A., in quanto è stato rilevato che la documentazione di gara relativa alla Convenzione non prevedeva idonei meccanismi finalizzati a garantire un controllo da parte della centrale di committenza sul corretto ricorso agli accordi quadro da parte delle singole amministrazioni che aggiudicano appalti specifici. Inoltre, la circostanza che Azienda Zero abbia chiesto di avviare una procedura per appalto specifico nell'ambito del lotto n. 3 dell'accordo quadro in questione, solo dopo aver avuto riscontro negativo per il lotto n. 1 – risultato incapiente – avrebbe dovuto indurre Consip S.p.A. ad effettuare degli approfondimenti, anche mediante richiesta di chiarimenti alla stazione appaltante aderente, al momento della verifica della capienza del lotto 3. In generale, è stato rilevato che Consip S.p.A. 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, soprattutto qualora una tale verifica si renda necessaria o sia richiesta.

In seguito alla notifica della delibera, Consip S.p.A. ha, quindi, rappresentato di voler tener conto delle indicazioni ricevute. Infatti, nei prossimi accordi quadro con rilancio competitivo, sarà previsto che gli operatori economici aggiudicatari non dovranno dare seguito a richieste di offerte di amministrazioni in caso di mancata corrispondenza con gli ambiti merceologici dell'accordo quadro stipulato. Al contempo, Consip S.p.A. si riserverà, negli atti di gara, la facoltà di procedere a controlli a campione sugli appalti specifici che verranno affidati per accertare la pertinenza dell'oggetto contrattuale.

13.5.4. L'attività ispettiva a livello nazionale

Nell'ambito della più ampia attività ispettiva dell'anno 2023, l'Autorità ha, inoltre, inteso effettuare una mirata indagine di analisi sulla funzionalità delle principali centrali di committenza collocate sul territorio nazionale. Appare utile segnalare come, nel corso dell'anno 2023, siano state disposte con mandato del Presidente dell'Autorità, ispezioni – delegate al Corpo della Guardia di Finanza ed alla Ragioneria Generale dello Stato – sull'attività dei soggetti aggregatori qualificati di diritto, ai sensi del combinato disposto dell'articolo 62, del d.lgs. n. 36/2023[252], e del citato decreto-legge n. 66/2014.

In particolare, si tratta di complessive n.6 ispezioni su centrali di committenza di Città metropolitane e Centrali di committenza di Regioni: talune di queste complesse e articolate attività ispettive risultano tutt'ora in corso di svolgimento, e consentiranno di disporre, entro breve termine, di un quadro analitico completo su tutti i soggetti aggregatori del sistema nazionale di *procurement*.

252 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*".

13.6. LA VIGILANZA NEL SETTORE DEI SERVIZI PUBBLICI LOCALI

13.6.1. Affidamento del servizio di trasporto pubblico locale nel Comune di Frosinone

Il procedimento in questione ha tratto impulso dalla segnalazione di un'impresa concorrente in cui si contestavano numerose inadempienze nell'esecuzione dell'appalto relativo al servizio di trasporto pubblico locale, da parte della società aggiudicataria.

In fase istruttoria l'Autorità ha accertato, sulla base degli atti acquisiti, che a circa due anni dall'avvio della prestazione, molti degli investimenti a cui l'appaltatore si era contrattualmente impegnato non risultavano effettuati. In particolare, non erano stati eseguiti gli interventi per il miglioramento delle infrastrutture, quali l'installazione delle paline informative (c.d. paline intelligenti), degli emettitori di *ticket* e delle pensiline per l'attesa degli autobus, l'introduzione di strutture per l'accessibilità delle persone ipovedenti, il rifacimento della segnaletica orizzontale e verticale, il sottosistema *software* di terra, la rifunzionalizzazione del capolinea di Piazzale Pertini.

Principalmente non era stato completato il previsto "intervento di informatizzazione programmata" diretto all'implementazione del sistema di monitoraggio dei veicoli in movimento (AVM) che avrebbe dovuto permettere di conteggiare le percorrenze degli autobus, anche ai fini della verifica di conformità della prestazione. In relazione al servizio autobus, non era stata attivata la linea extra-urbana aggiuntiva, che l'aggiudicataria aveva offerto in sede di gara. Infine, atteso che l'appalto comprendeva anche la manutenzione e gestione del sistema di *bike-sharing* e dell'impianto di "ascensore inclinato", non erano stati eseguiti gli interventi di manutenzione straordinaria delle infrastrutture necessari per consentire il ritorno in funzione di questi servizi.

In relazione a tali inadempienze da parte dell'esecutore, è stata rilevata la condotta inerte della stazione appaltante, avendo la stessa omesso per lungo tempo di sottoporre a sorveglianza e verifica la prestazione contrattuale (ne è prova l'omessa nomina del direttore dell'esecuzione) e, una volta venute alla luce le suddette carenze esecutive, di applicare le penali previste e/o di attivare la procedura di messa in mora ai fini della risoluzione del contratto.

Dopo la definizione del procedimento con la contestazione alla stazione appaltante di tali disfunzioni, è stata sottoposta a monitoraggio per molti mesi l'esecuzione del contratto, allo scopo di verificare l'adozione di misure correttive.

In esito al monitoraggio effettuato, con atto conclusivo adottato in data 14 settembre 2023, sono risultate confermate le criticità emerse in fase istruttoria. È stato evidenziato, perciò, che la prosecuzione del contratto con la società aggiudicataria senza l'assunzione di appropriate misure sanzionatorie non è coerente con quanto risulta dagli atti della direzione dell'esecuzione, che evidenziano prolungati ritardi nell'adempimento di molte obbligazioni contrattuali e inosservanza di reiterati atti di diffida. In più, è stato rilevato che la stazione appaltante ha lungamente omesso di effettuare le necessarie verifiche sul conteggio delle percorrenze effettuate dai mezzi di trasporto, onde accertare la corrispettività dei pagamenti.

Riguardo a tali criticità, l'Autorità ha giudicato non accoglibili le giustificazioni addotte dalla stazione appaltante, attinenti alla sussistenza di una causa di forza maggiore, dovuta all'attuazione di misure di contenimento del contagio pandemico. In ragione della natura del servizio, infatti, è stato ritenuto che l'esonero di responsabilità dell'appaltatore e la conseguente disapplicazione delle penali (ovvero, della dovuta decurtazione del corrispettivo, per la parte del servizio pattuita "a misura") previsto dalla normativa emergenziale non possa valere indifferentemente per ogni sorta di ritardo ed omissione, ma solo in rapporto all'osservanza di specifiche e ben individuate misure di contenimento del contagio.

Relativamente ai "servizi di ascensore inclinato" e di *bike-sharing* è stata evidenziata l'ulteriore anomalia che, al momento della stipula del contratto, essi erano entrambi fuori uso e non attivabili a causa di importanti guasti delle relative infrastrutture, e che di tali guasti non era stata identificata né la causa, né la natura, né i rimedi per il loro superamento. È stata, quindi, rimarcata la necessità, per gli affidamenti che, come quello in esame, hanno visto trascorrere molto tempo tra la presentazione delle offerte e la stipula del contratto, che all'atto della stipula le parti diano atto concordemente della permanenza delle condizioni per l'immediata esecuzione del servizio.

Per quanto riguarda segnatamente l'impianto di "ascensore inclinato", continuativamente fuori uso dal 2018 alla data di verifica da parte dell'Autorità, la stessa ha censurato il ritardo con cui la stazione appaltante ha promosso gli accertamenti tecnici necessari a comprendere le cause dei guasti (e conseguentemente procedere alla riparazione), accettando, a lungo e senza verifiche, la tesi dell'impresa affidataria secondo cui il fermo dell'impianto fosse dovuto a difetti originari di progettazione e costruzione, così da escludere le pro-

prie responsabilità in ordine alla mancata manutenzione.

13.6.2. Gestione del servizio idrico integrato nel Comune di Sant'Arpino

L'Autorità ha analizzato la concessione affidata alla società mista Acquedotti soc.coop. per azioni (di seguito Acquedotti s.c.p.a.), avente ad oggetto la gestione del servizio idrico integrato presso il Comune di Sant'Arpino. L'istruttoria ha consentito di ripercorrere l'*iter* di costituzione di Acquedotti s.c.p.a., nonché le caratteristiche dell'affidamento disposto in suo favore: trattasi di una società mista, costituita tramite gara a doppio oggetto, indetta nel 2001 dal Comune di Orta di Atella, sita nella medesima Provincia di Caserta, nel cui bando era stata inserita una specifica previsione che consentiva l'ingresso nella società ad altri enti locali ricompresi nell'"ambito ottimale 2" della Regione Campania tramite corrispondente aumento del capitale sociale. Proprio sulla scia di tale previsione, nel 2018, il Comune di Sant'Arpino ha aderito alla predetta società acquistando quote azionarie dal concedente originario, così realizzando un affidamento sostanzialmente diretto in favore di Acquedotti s.c.p.a. per la durata di 30 anni.

L'istruttoria svolta dall'Autorità sulla vicenda si è conclusa con la delibera ANAC n. 258 del 13 giugno 2023 nella quale si è riscontrata l'illegittimità del citato affidamento in quanto la società è configurabile a tutti gli effetti come c.d. "generalista", intestataria di compiti indeterminati negli atti di gara del 2001; infatti, non si ravvisano gli ambiti operativi collegati alla qualità di socio, né sussiste alcuna elencazione puntuale delle attività da affidare al concessionario. È emerso, inoltre, che la convenzione stipulata nel 2019 dal Comune di Sant'Arpino e da Acquedotti s.c.p.a. prevedeva la realizzazione da parte del concessionario di un progetto generale di interventi (lavori) sul complesso degli impianti idrici e fognari che non poteva certamente ritenersi compreso nell'affidamento iniziale di cui al bando del 2001 per cui la società era stata selezionata. Infine, l'affidamento originario non è stato delimitato neppure temporalmente, in quanto il bando originario indicava la durata di 30 anni dell'affidamento iniziale (con scadenza nel 2031) mentre il Comune di Sant'Arpino, con la convenzione del 2019, ha prorogato l'affidamento sino al 2049.

L'Autorità, pertanto, ha ritenuto che l'incarico operativo affidato dal Comune di Sant'Arpino ad Acquedotti s.c.p.a. per lo svolgimento di servizi indeterminati, di rilevanti importi e di durata esorbitante rispetto a quella stabilita nell'affidamento originario, si pone in contrasto con la normativa di settore e con la relativa *ratio* pro-concorrenziale. Allo stato, sulla questione in esame risulta pendente un contenzioso amministrativo.

Sulla base delle criticità rilevate nella precedente delibera ANAC n. 258 del 13 giugno 2023, con delibera ANAC n. 530 del 15 novembre 2023, l'Autorità ha concluso un'altra istruttoria avviata nei confronti del Comune di Orta di Atella (concedente originario) e degli altri enti locali ricompresi nell'ambito ottimale n. 2 della Regione Campania che hanno aderito alla medesima società tramite acquisto di quote azionarie e sottoscrizione di apposite convenzioni (si tratta dei Comuni di Melito di Napoli, Acerra, Qualiano, Grumo Nevano, Casandrino, Alvignano e Castel Morrone).

Con particolare riferimento al Comune di Orta di Atella che ha espletato, nel 2001, la gara a doppio oggetto per la costituenda Acquedotti s.c.p.a., è emerso che la scelta del socio privato è stata operata per finalità indefinite, al fine della costituzione di una società c.d. "generalista", considerato che nel corso degli anni è stato esteso l'oggetto sociale della società concessionaria a servizi/attività ulteriori a quelli posti a base di gara, che esulano dall'ambito del servizio idrico (come, ad esempio, la gestione del servizio rifiuti). Dalle criticità rilevate in merito all'affidamento a monte disposto dal Comune di Orta di Atella in favore di Acquedotti s.c.p.a. discende l'illegittimità degli ulteriori e successivi affidamenti disposti dai Comuni che nel tempo hanno acquisito quote del capitale sociale della società concessionaria dismessa dal concedente originario/Comune di Orta di Atella, trattandosi di affidamenti diretti posti in essere, tra l'altro, in violazione della normativa di settore *pro tempore* vigente. Anche su tale questione risulta allo stato pendente un giudizio amministrativo.

13.6.3. Affidamento del servizio di trasporto scolastico presso il Comune di Castelnuovo di Porto

Un caso esaminato dall'Autorità, afferente al settore del trasporto scolastico, ha riguardato l'attività di vigilanza sull'affidamento di detto servizio da parte della Centrale unica di committenza "Veio" in favore di un raggruppamento temporaneo di imprese (RTI) per lo svolgimento del servizio presso i Comuni di Castelnuovo di Porto e di Capena. Le verifiche si sono concentrate, in particolare, sul contratto di avvalimento presentato dall'aggiudicatario in sede di gara, considerato che il medesimo RTI, già aggiudicatario del servizio di trasporto scolastico presso il diverso Comune di Formello, in quella sede aveva presentato un contratto di avvalimento dichiarato nullo con sentenza del TAR Lazio, per assoluta genericità del contenuto contrattuale. L'istruttoria dell'Autorità sulla vicenda si è conclusa con nota

di definizione semplificata adottata in data 21 aprile 2023, che ha ravvisato nella gara svolta per i Comuni di Castelnuovo di Porto e di Capena la presentazione da parte dell'aggiudicatario di un contratto di avvalimento generico, contrastante con le previsioni dell'articolo 89, commi 1 e 9, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto non contenente in maniera puntuale le specifiche risorse messe a disposizione dalla società ausiliaria, con le conseguenti ricadute negative sulla possibilità per la stazione appaltante di compiere nella fase esecutiva il controllo sull'effettivo impiego delle risorse prescritto dall'articolo 89, comma 9, del d.lgs. n.50/2016.

13.6.4. Affidamento della gestione dei rifiuti urbani presso il Comune di Ascoli Piceno

Nell'ambito del settore rifiuti, questa Autorità si è occupata di una vicenda particolarmente complessa avente ad oggetto l'affidamento diretto a Picenambiente S.p.A., a far data dal 1° luglio 2016, del servizio di gestione operativa dell'impianto di gestione dei rifiuti mediante il trattamento meccanico-biologico (di seguito TMB) oggetto della concessione amministrativa disposta dal Comune di Ascoli Piceno in favore di Ascoli Servizi Comunali S.p.A. (società *in house* alla data della concessione 2004, poi divenuta nel 2012 società partecipata a controllo pubblico), in quanto bene strumentale allo svolgimento del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Nel corso dell'istruttoria, è emerso che la società mista Ascoli Servizi Comunali S.r.l. non era legittimata ad affidare in via diretta la gestione operativa dell'impianto TMB a Picenambiente S.p.A., mediante la stipula del protocollo di intesa del 2016, da cui sono derivati i successivi provvedimenti da parte dell'Assemblea territoriale d'ambito ATA - ATO 5 Ascoli Piceno e del Presidente della Provincia di Ascoli Piceno, finalizzati a garantire la funzionalità dell'impianto ed evitare l'interruzione di un servizio pubblico essenziale; è stato, altresì, accertato che, almeno a far data dal 26 luglio 2019, Picenambiente S.p.A. ha gestito l'impianto TMB *sine titulo*.

Alla luce delle rilevanti criticità riscontrate, con nota di definizione semplificata adottata in data 28 giugno 2023, l'Autorità ha rilevato una violazione della normativa di settore nell'affidamento del servizio di gestione operativa dell'impianto TMB a Picenambiente S.p.A., imputabile sia a una carente programmazione delle attività, da parte di Ascoli Servizi Comunali S.r.l., sia a una carente attività di indirizzo, di controllo e di vigilanza da parte delle preposte strutture del Comune di Ascoli Piceno.

A seguito della trasmissione del provvedimento, il Comune di Ascoli Piceno ha prontamente comunicato di aver adottato le determinazioni necessarie al fine di adeguarsi ai rilievi dell'Autorità e, di conseguenza, di aver acquisito formale impegno da parte di Ascoli Servizi Comunali S.r.l. ad assumere la gestione operativa dell'impianto TMB.

13.6.5. Attività di vigilanza sulle proroghe nel settore della gestione dei rifiuti urbani

Occorre evidenziare che nel settore della gestione dei rifiuti, ove può essere paventato il rischio che l'interruzione del servizio possa determinare l'insorgere di un'emergenza sanitaria, è frequente il ricorso all'ordinanza contingibile e urgente, come strumento di semplificazione e accelerazione delle procedure di affidamento.

Com'è noto, l'esercizio del potere di emanazione delle ordinanze *extra ordinem* – attribuito ai sindaci, ai sensi dell'articolo 50 del d.lgs. n. 267/2000[253] – è legittimato dal carattere di eccezionalità, imprevedibilità e temporaneità di un evento (ad esempio un evento naturale e straordinario come un terremoto, un'inondazione, un incendio, un'epidemia, etc.), per cui si impone di provvedere con l'urgenza, il cui carattere è incompatibile con i tempi connaturali alla rigorosa osservanza della normativa in materia di contratti pubblici.

Nell'attività di vigilanza svolta, sono stati riscontrati diversi casi in cui detto potere è stato esercitato seguendo una prassi irregolare, magari consolidata per lungo tempo, la cui reiterazione non era giustificata dai presupposti di contingibilità ed urgenza, traducendosi, di fatto, in affidamenti diretti sempre in favore dello stesso operatore.

Di volta in volta, l'emanazione dell'ordinanza è stata giustificata da ragioni varie e non sempre conferenti: ad esempio in conseguenza di eventi sismici avvenuti già da diversi anni; per emergenze sanitarie come la pandemia da Covid-19; per un rischio di contagio da peste suina; per le gravose incombenze concernenti le misure urgenti relative al fondo complementare al PNRR; per la carenza di personale con specifiche professionalità.

In realtà, nei casi esaminati, la distorsione, realizzata con l'abuso del provvedimento contingibile per disporre o prolungare senza un preciso orizzonte temporale i periodi di proroga, deriva prevalentemente dall'inerzia delle amministrazioni nell'attivarsi con congruo antici-

253 Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*"; in particolare, l'articolo 50 nel disporre le competenze del sindaco e del presidente della Provincia prevede, al comma 5, i presupposti per il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti.

po, durante il periodo di efficacia dei contratti, per avviare le procedura di affidamento – anche nelle forme semplificate e d'urgenza previste dal Codice – in modo da poter garantire, al momento della scadenza contrattuale e secondo canoni di legittimità, che il nuovo affidamento rispetti le disposizioni normative di settore.

13.6.6. Affidamento del servizio di recupero, trattamento e riciclo della frazione organica nel Comune di Castel Morrone

Tra il febbraio 2020 e il marzo 2023, il Comune di Castel Morrone (CE) ha gestito il servizio di recupero, trattamento e riciclo della frazione organica, tramite n. 12 consecutive commesse alla stessa impresa, conferite nella maggior parte dei casi (10/12) a mezzo di affidamenti diretti di brevissima durata (due o tre mesi) così da contenere l'importo della commessa entro i 25.000 euro; nei restanti due casi, una volta ha fatto ricorso ad una procedura negoziata pubblicata sul Me.PA., un'altra volta ad una proroga.

Considerato che il valore annuo del servizio (variabile tra 80.000 e 156.000 euro) superava la soglia di ammissibilità dell'affidamento diretto, per quanto riguarda gli affidamenti operati con richiamo all'articolo 36 del d.lgs. n. 50/2016, rubricato *"Contratti sotto soglia"*, con nota di definizione semplificata adottata in data 27 settembre 2023, è stata contestata la violazione del principio di rotazione degli affidamenti di cui all'articolo 36, comma 1, sopra citato, che comporta il divieto di affidare ripetutamente al medesimo contraente commesse rientranti nello stesso settore di servizi. Risultava, altresì, violato il divieto di frazionamento di cui all'articolo 35, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, visto che il particolare dimensionamento delle commesse aveva permesso di utilizzare lo strumento dell'affidamento diretto in luogo delle altre tipologie concorrenziali previste dal Codice dei contratti.

Motivazioni analoghe hanno indotto a giudicare illegittima la proroga, non essendo ravvisabili i presupposti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza e da questa Autorità per l'applicazione dell'articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, in particolare la condizione che la nuova gara fosse già stata avviata al momento della proroga e che l'amministrazione non fosse responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario.

13.6.7. Affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti urbani presso il Comune di Pietravairano

Alla scadenza di un contratto affidato con gara pubblica, nel mese di novembre 2021, il Comune di Pietravairano (CE) ha provveduto a prolungare la durata dello stesso, per oltre un anno e mezzo, ricorrendo a ben quattro consecutive proroghe di circa 5 mesi ciascuna, complessivamente di valore pari a 385.000 euro, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di evidenza pubblica.

Come è noto, la proroga dei contratti è un istituto eccezionale a cui è possibile far ricorso solo in presenza di determinate condizioni e per un periodo di tempo limitato.

Nel caso in questione, l'istruttoria condotta dall'Autorità, conclusa con nota di definizione semplificata adottata in data 3 ottobre 2023, ha permesso di accertare che la facoltà di ricorrere alla c.d. proroga tecnica non era prevista nel contratto originario e, alla scadenza dello stesso, non solo la nuova procedura di gara, ma anche la stessa progettazione del servizio, non era stata ancora avviata.

Sulla base di tali circostanze, l'Autorità ha dedotto, quindi, che la necessità di disporre le proroghe del contratto discende dalle inerzie e dalle inefficienze della stazione appaltante, che non si era curata di programmare e di progettare il nuovo affidamento del contratto in scadenza.

Il ricorso alla proroga tecnica da parte del Comune di Pietravairano non è, quindi, apparso conforme alla norma di riferimento (articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016), avendo l'Autorità verificato l'assenza dei presupposti di ammissibilità indicati dalla giurisprudenza e dall'Autorità, in particolare: l'esistenza di una opzione di proroga nel contratto originario, la condizione che la nuova gara sia già stata avviata al momento della proroga e che l'amministrazione non sia responsabile di ritardi nell'indizione della procedura di selezione del nuovo affidatario, nonché il carattere temporaneo e non reiterato delle proroghe stesse.

13.6.8. Affidamento del servizio di raccolta, trasporto e allontanamento dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Vico Equense

L'istruttoria condotta dall'Autorità, conclusa con nota di definizione semplificata adottata in data 6 aprile 2023, ha evidenziato, in prima battuta, un difetto di programmazione da parte dell'amministrazione comunale, atteso che la documentazione di gara è stata disposta tardivamente e, per l'effetto, la procedura concorsuale è stata avviata solo dopo la scadenza del precedente contratto; inoltre, i molteplici errori nella formulazione del regolamento di gara riscontrati in più sedi – sia dall'Autorità, che dal giudice amministrativo oltreché

dalla stessa amministrazione che ha agito in autotutela – hanno portato a modificare e ritirare il bando più volte, comunque sospendendo il regolare avanzamento della procedura.

Pertanto, i ritardi maturati nella procedura per la scelta del nuovo contraente, che hanno indotto a prolungare il contratto esistente per circa 19 mesi (per un valore aggiuntivo stimabile approssimativamente in euro 6.300.000), nel complesso non appaiono estranei alla responsabilità della stazione appaltante.

L'Autorità ha concluso, nel caso esaminato, che la proroga della durata del contratto, protrattasi dopo la scadenza contrattuale per un tempo ingiustificatamente eccedente la congrua durata di una procedura di gara, non è apparsa conforme ai criteri di ammissibilità, individuati dall'Autorità e dalla giustizia amministrativa, per l'applicazione dell'articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016.

13.6.9. Affidamento del servizio integrato di raccolta, trattamento e smaltimento dei rifiuti solidi urbani nel Comune di Cagnano Amiterno

A conclusione dell'istruttoria attivata, nel 2022, su segnalazione, l'Autorità ha richiamato l'amministrazione del Comune di Cagnano Amiterno ad interrompere la prassi dell'emanazione delle ordinanze contingibili di proroga dei contratti aventi ad oggetto il servizio di gestione dei rifiuti urbani, reiterata dall'agosto 2018 al 30 giugno 2022, invitando il Comune alla rigorosa osservanza della normativa esistente in materia di contratti pubblici e dei principi posti a tutela della concorrenza.

Nel 2023, nonostante il richiamo dell'Autorità a cessare il ricorso a detta modalità derogatoria, è stata segnalata l'emanazione di una ulteriore ordinanza contingibile di proroga del servizio, non conforme ai presupposti indefettibili di eccezionalità e di urgenza previsti dall'articolo 50 del d.lgs. n. 267/2000, considerato che in tale provvedimento ricorrevano, per lo più, le stesse ragioni di necessità e di urgenza delle ordinanze emanate negli anni precedenti per fronteggiare le conseguenze degli eventi sismici e di emergenze sanitarie per rischi di contagio da Covid-19 e peste suina, e carenza di specifiche professionalità all'interno della struttura. Sulla questione sono tuttora in corso le attività finalizzate alla conclusione del procedimento di vigilanza.

14 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI LAVORI PUBBLICI

14.1. IL NUOVO REGOLAMENTO SULL'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI PUBBLICI - DELIBERA N. 270/2023

A seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti, che ha incrementato le competenze di ANAC riguardo alla vigilanza sui contratti pubblici, è stato adottato il nuovo Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici, adottato con delibera n. 270 del 20 giugno 2023, che ha confermato che il potere di vigilanza, di cui all'articolo 222 del d.lgs. n. 36/2023[254], è esercitato sia su segnalazione sia d'ufficio.

Nel disciplinare l'attività di vigilanza, il citato Regolamento ha tenuto in debita considerazione gli obiettivi del legislatore, dando particolare rilievo all'attuazione del principio di risultato, espresso all'articolo 1 del Codice, che, nel campo dei contratti di lavori pubblici, può considerarsi concretamente raggiunto solo nel momento in cui le opere sono state realizzate rispettando la qualità, i tempi e i costi stabiliti dal contratto, come accertati dagli atti di collaudo, e sono, infine, rese fruibili ai cittadini.

Conseguentemente, la vigilanza si è evoluta in un'ottica maggiormente preventiva e correttiva, al fine di: consentire alle stazioni appaltanti di apportare aggiustamenti in tutte le fasi del procedimento di appalto; avviare i monitoraggi per la verifica e il controllo sulle azioni correttive effettuate dalle stazioni appaltanti; sollecitare tutti i soggetti vigilati a comportamenti virtuosi nello svolgimento dei propri compiti realizzando un'azione di *moral suasion* e al contempo fornendo puntuali indicazioni al fine di evitare il ripetersi in futuro delle criticità riscontrate.

Al riguardo numerose sono state le indicazioni fornite al mercato per la corretta applicazione delle norme. In tale contesto, numerose stazioni appaltanti si sono adeguate alle indicazioni fornite dall'Autorità, apportando adeguati correttivi alle procedure poste in essere per l'affidamento e l'esecuzione dei contratti.

L'Ufficio di vigilanza dell'Autorità, nell'annualità 2023, ha ricevuto circa n. 4.500 protocolli dei quali n. 612 segnalazioni sono state trattate, in via generale, per rilevare ricorrenti profili problematici per l'applicazione della normativa sui lavori pubblici, mentre risultano aperti n. 182 fascicoli, cui è conseguita l'attivazione delle iniziative istruttorie, che risultano, ad oggi, in parte definite e in parte ancora in fase istruttoria.

In particolare, l'attività ha riguardato:

- n. 43 avvii di procedimento e n. 87 richieste di informazioni preventive;
- n. 7 comunicazioni di risultanze istruttorie (CRI);
- n. 15 delibere consiliari;
- n. 120 conclusioni del procedimento in forma semplificata;
- n. 3 indagini a carattere generale;
- n. 3 istruttorie su ispezione.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sono state acquisite le comunicazioni in ordine alle modifiche del contratto e alle varianti in corso d'opera ai sensi dell'articolo 106, comma 14, del d.lgs. n. 50/2016[255], ad oggi sostituito dall'articolo 120, comma 15, del d.lgs. n. 36/2023, che hanno riguardato, a fronte di n. 748 protocolli, n. 551 varianti complessive, di cui n. 143 per varianti afferenti ad appalti sopra soglia comunitaria.

254 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*".

255 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

14.2. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

14.2.1. Le carenze progettuali: inadeguata definizione delle prestazioni da svolgere

Come abbiamo anticipato nel paragrafo precedente, il nuovo Codice dei contratti ha introdotto, quale principio cardine, il "principio di risultato", inteso quale perseguimento dell'affidamento del contratto e della sua esecuzione, con la massima tempestività e con il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. In tale ottica, la concorrenza tra gli operatori economici è considerata funzionale a conseguire il miglior risultato possibile nell'affidare ed eseguire i contratti; le amministrazioni, pertanto, devono considerare il principio del risultato quale criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola da attuare al caso concreto.

Il presupposto per il raggiungimento del risultato è la corretta e accurata esecuzione della fase progettuale che è essenziale per il raggiungimento del buon fine e della qualità dei lavori. La semplificazione adottata nel nuovo Codice, che ha previsto la riduzione dei livelli di progettazione da affidare all'esterno, non comporta una riduzione degli *standard* progettuali ma anzi, nel prevedere un rafforzamento dei documenti preliminari alla progettazione posti a cura della stazione appaltante, ha inteso maggiormente responsabilizzare le amministrazioni ad effettuare gli approfondimenti propedeutici alle due fasi progettuali, al fine di ridurre i rischi di carenze valutative e le conseguenti modifiche nel corso di esecuzione dei contratti. Al contempo, il Codice ha reintrodotto il cosiddetto appalto integrato, riconoscendo che, a seguito di valutazioni della stazione appaltante sui rischi di incremento dei prezzi nella fase esecutiva, in determinate condizioni tecniche, sia più conveniente l'affidamento congiunto della progettazione e dei lavori.

A fronte della rilevanza del progetto, si evidenzia che un'eventuale carenza dello stesso – riscontrabile, fra l'altro, nella inadeguata valutazione dello stato di fatto, nella mancata o erronea identificazione della normativa tecnica vincolante per la progettazione, oltreché nella violazione delle regole di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali – comporta gravi ripercussioni sia nella fase di affidamento del contratto di lavori sia nella fase successiva di realizzazione delle opere.

Nel primo caso, infatti – nella fase di gara – le carenze progettuali, ovvero l'inadeguata definizione delle prestazioni da svolgersi, pregiudicano la corretta attuazione della concorrenza; ciò sia in relazione al rischio di un'incongrua identificazione dei requisiti di partecipazione di carattere speciale dei concorrenti, sia con riferimento ad inadeguati criteri di valutazione delle offerte tecniche, nonché al rischio di formulazione di offerte tecniche ed economiche non attendibili e che non garantiscono, quindi, la concreta realizzabilità dell'opera nei termini offerti.

Nella successiva fase di esecuzione, le carenze progettuali, al pari dell'indeterminatezza delle prestazioni, sono spesso causa di modifiche in corso d'opera. Tali modifiche possono risultare non ammissibili per il loro carattere sostanziale, possono richiedere una nuova procedura di affidamento a causa della lesione della concorrenza, oltreché comportare gravosi oneri, in termini economici e temporali, compreso il rischio di opere incompiute.

Nel corso dell'attività di vigilanza, sono stati riscontrati alcuni progetti, posti in gara, in cui erano presenti delle carenze riferibili alla errata valutazione dello stato dei luoghi, in particolare, con riferimento alla assenza/carenza di un adeguato censimento dei sottoservizi interferenti e, conseguentemente, dei progetti di risoluzione delle interferenze con l'opera in esame. Sul punto va rilevato che già l'articolo 27 del d.lgs. n. 50/2016 prevedeva l'obbligo di effettuare il censimento delle interferenze nella fase preliminare della progettazione, mentre il progetto definitivo doveva contenere il programma degli spostamenti e attraversamenti, nonché quant'altro necessario alla risoluzione delle interferenze, prevedendo, altresì, un obbligo di collaborazione da parte degli enti gestori dei sottoservizi. In merito a tale obbligo, il medesimo articolo prevedeva, inoltre, che il mancato rispetto del programma, che avesse causato un ritardo nell'avvio o un anomalo andamento dei lavori, comportava, per l'ente gestore, la responsabilità patrimoniale per i danni subiti dal soggetto aggiudicatore.

14.2.1.1. Comune di Palermo: appalto integrato delle linee tramviarie del "Sistema Tram Palermo"

Un caso esemplificativo della problematica su esposta è emerso dall'istruttoria relativa all'affidamento, tramite appalto integrato, delle linee tramviarie del "Sistema Tram Palermo - Tratte A, B, C", il cui importo dei lavori e del servizio di progettazione esecutiva posto a base di gara ammontava ad € 103.222.364,45.

L'istruttoria ha evidenziato carenze nel progetto definitivo posto in gara da parte dell'amministrazione comunale di Palermo con riferimento all'inadeguato censimento dei sottoservizi e alla progettazione degli interventi necessari per risolvere le interferenze con le varie sottoreti (come ad esempio la rete elettrica, la fibra ottica, l'acquedotto e la fognatura). Le amministrazioni comunali e gli enti gestori dei sotto-servizi molto spesso, infatti, non dispongono di planimetrie di dettaglio delle sotto-reti e, considerando oneroso in fase progettuale effettuare appositi saggi ed elaborare adeguate planimetrie, ritengono preferibile – o inevitabile, come nel caso esaminato dall'Autorità, a causa del rischio di perdita dei finanziamenti – procrastinare la risoluzione delle interferenze alla fase esecutiva del contratto, circostanza che porta di frequente all'instaurarsi di onerosi contenziosi, come avvenuto nel caso in esame, con conseguenti ritardi connessi alle fasi successive.

Il procedimento è stato definito con la delibera ANAC n. 384 del 26 luglio 2023, con la quale è stato raccomandato all'amministrazione di risolvere con la massima tempestività la problematica delle interferenze prima dell'avvio dei lavori, con la sottoscrizione con gli enti gestori dei sotto-servizi di apposite convenzioni che definissero con chiarezza le attività e gli oneri di spostamento, redigendo, altresì, un realistico cronoprogramma dei lavori. In tale contesto, è stato, altresì, richiesto di relazionare in merito agli sviluppi successivi della procedura anche nell'ottica di fornire un concreto ausilio per il raggiungimento del risultato.

14.2.1.2. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori della nuova sede ferroviaria "Variante di Falconara"

Le carenze progettuali relative alla non adeguata rilevazione delle interferenze sono emerse in riferimento ad un ulteriore appalto concernente la progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di realizzazione della nuova sede ferroviaria "Variante di Falconara", e di una bretella di collegamento fra la linea Orte-Falconara e la variante suddetta, di importo complessivo a base d'asta pari ad € 71.606.227,69, di competenza di RFI S.p.A.. Rispetto a tale fattispecie, a seguito di accertamenti ispettivi, è stato contestato, in sede di comunicazione delle risultanze istruttorie, che nel progetto definitivo posto a base di gara risultavano censite n. 33 interferenze, divenute poi n. 71 in sede di progetto esecutivo ed infine n. 98 in sede esecutiva. Delle interferenze non censite nell'ambito del progetto definitivo – afferenti a linee elettriche di media tensione, linee elettriche di bassa tensione, rete idrica, rete fognaria, gas metano ad alta pressione, gas metano a media pressione, linee telefoniche, pubblica illuminazione, *shelter* antenna (TIM), traliccio TE e radio faro (aeroporto) –, non è stata dimostrata la sopravvenienza in fase di progettazione esecutiva, ovvero la non prevedibilità in fase di progettazione definitiva. L'appalto presentava ritardi sia nella fase di progettazione sia nella fase di esecuzione, cui hanno contribuito le menzionate carenze di censimento delle interferenze.

Tanto premesso, si è prospettata la possibile violazione – attesa la risalenza della procedura di appalto – dell'articolo 166 del d.lgs. n. 163/2006[256], disciplinante il progetto definitivo per le infrastrutture strategiche, nonché dell'articolo 14 dell'Allegato XXI del d.lgs. n. 163/2006, recante la disciplina della progettazione nell'ambito dei "*Lavori relativi a infrastrutture strategiche*", cui è riconducibile l'opera in esame. L'istruttoria è in corso di definizione in esito alla comunicazione delle risultanze istruttorie alla stazione appaltante e all'impresa in attuazione del deliberato consiliare del 19 dicembre 2023.

14.2.1.3. Regione Calabria: appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione di un collegamento ferroviario metropolitano nella stazione F.S. di Catanzaro

Un'ulteriore istruttoria, definita con delibera ANAC n. 35 del 10 gennaio 2024, che ha consentito di rilevare, fra le varie problematiche riscontrate, anche l'inadeguato rilievo delle interferenze, concerne l'appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione del nuovo collegamento ferroviario metropolitano tra la nuova stazione F.S. di Catanzaro in località Germaneto e l'attuale stazione di Catanzaro Sala, e l'adeguamento, a linea metropolitana, della rete ferroviaria esistente nella valle della Fiumarella tra Catanzaro Sala e Catanzaro Lido, a cura della Regione Calabria. Al riguardo è stato accertato il protrarsi della tempistica per la redazione della progettazione esecutiva, a causa di varie problematiche, tra l'altro, legate alla risoluzione delle interferenze che avrebbero potuto essere svolte in sede di progetto definitivo con conseguente incertezza sia sui costi finali complessivi dell'intervento sia sui tempi della progettazione esecutiva.

256 Decreto legislativo 12 aprile 2006, 163 recante "*Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE*".

14.2.1.4. Comune di Buccino: appalto dei lavori di messa in sicurezza dell'asse viario via Canne - via Sarnese

Un'ulteriore casistica, sempre relativa alle carenze progettuali, riguarda quei progetti posti a base di gara in assenza di tutti i pareri di legge vincolanti per la progettazione. Un caso peculiare, trattato dall'Autorità, riguarda l'appalto del Comune di Buccino per l'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza dell'asse viario via Canne - via Sarnese. Il procedimento è stato definito con delibera ANAC n. 216 del 17 maggio 2023, con la quale è stato accertato che il progetto esecutivo posto a base di gara presentava un errore progettuale, derivante da un'inadeguata valutazione dello stato di fatto, ai sensi dell'articolo 106, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016, e si è rilevata, altresì, la mancata acquisizione, prima dell'avvio della gara di appalto, dei necessari pareri di legge sul progetto esecutivo. Entrambi gli appalti sono stati sottoposti a vigilanza anche con riferimento alla fase esecutiva del contratto.

14.2.1.5. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di ampliamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona

Un'ulteriore problematica è stata riscontrata, nei progetti di rilevante entità, nel frequente rinvio, alla fase esecutiva, dell'ottemperanza alle prescrizioni fornite dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici su aspetti progettuali malgrado nelle stesse venga prescritto di adempiere prima delle procedure di affidamento.

In tale contesto, è stato disposto che il non adeguato recepimento alle prescrizioni del Consiglio Superiore dei lavori pubblici costituisce prova dell'incompletezza progettuale, con conseguente ripercussione sull'esito positivo della verifica (cfr. la delibera ANAC n. 384 del 26 luglio 2023).

In particolare, nell'ambito dell'istruttoria riferita all'affidamento della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di realizzazione del Lotto 3A, Circonvallazione di Trento, relativa al quadruplicamento della linea ferroviaria Fortezza-Verona, per un importo a base gara di € 977.635.147,10, di competenza di RFI S.p.A., è stata data evidenza che le prescrizioni fornite nel corso dell'approvazione del progetto costituiscono circostanza già nota, e che, pertanto, il recepimento delle stesse non può integrare il ricorrere di eventi imprevisti ed imprevedibili, per la successiva approvazione di varianti in corso d'opera (si veda, sul punto, la nota di definizione semplificata di ANAC del 27 ottobre 2023).

14.2.1.6. Incompletezza della documentazione progettuale alla base degli accordi quadro

Tra i profili di carenza riscontrati nell'ambito dell'affidamento di accordi quadro, nella materia dei lavori e dei servizi di progettazione, si annovera anche la non adeguata esplicitazione delle prestazioni che dovranno essere svolte nell'ambito dei successivi contratti attuativi. Ciò in quanto la non adeguata descrizione, negli atti di gara, delle opere e/o delle prestazioni da realizzare, può comportare errori nella fase di elaborazione del prezzo offerto dai concorrenti e la correlata compromissione dei principi di libera concorrenza, anche in relazione alla corretta determinazione dei requisiti speciali di partecipazione, con il conseguente restringimento ingiustificato del numero dei possibili partecipanti.

Al riguardo si riporta quanto evidenziato nell'istruttoria, definita con delibera ANAC n. 383 del 26 luglio 2023, svolta relativamente alla procedura aperta, in modalità telematica, per l'affidamento, mediante accordo quadro, dei servizi tecnici professionali di progettazione di fattibilità tecnica ed economica – definitiva ed esecutiva – di opere afferenti il servizio idrico integrato, ricadenti nelle classi di progettazione, di importo a base di gara pari ad € 12.800.000, indetta da Acquedotto Pugliese S.p.A.

In particolare, è stato accertato che non è stata fornita la documentazione progettuale di base in merito al servizio da eseguire, bensì solo un mero elenco degli interventi, non sempre completo o idoneo all'individuazione delle prestazioni progettuali da svolgere, atteso, peraltro, che le prestazioni oggetto dell'affidamento concernevano, nella maggioranza dei casi, progettazioni definitive e/o esecutive che presupponevano l'esistenza di precedenti livelli di progettazione.

Peraltro, è stato rilevato che gli importi indicati rispetto alle singole categorie erano stati calcolati sulla base dell'importo dei lavori stimato del singolo intervento, considerando il valore medio dell'importo dei lavori, non consentendo, quindi, di apprezzare il contenuto tecnico ed economico degli interventi da progettare, necessario per la formulazione di offerte complete da parte degli operatori economici.

Analoghe considerazioni sono state effettuate, nell'ambito della delibera ANAC n. 453 del 13 settembre 2023 relativa alla procedura di affidamento, mediante accordi quadro, dei servizi di ingegneria e architettura per la progettazione di interventi connessi agli esiti delle indagini di vulnerabilità sismica sugli edifici di competenza della Città metropolitana di Napoli, suddiviso in n. 5 lotti distinti e indipendenti, di importo complessivo pari a € 3.640.000.

Ulteriori rilievi sono stati formulati nei riguardi della stazione appaltante ANAS S.p.A., relativamente alla procedura di affidamento dell'accordo quadro per l'esecuzione di prestazioni di progettazione ovvero di attività di supporto alla progettazione e per l'affidamento di servizi, per le indagini e i rilievi correlati di opere di importo orientativo inferiore ad € 100.000.000, per un importo complessivo a base d'appalto pari a € 97.800.000 suddiviso in n. 7 lotti.

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata del 31 gennaio 2024. Anche in tal caso, oltre a rilevare la non adeguata definizione delle prestazioni da svolgersi nella fase attuativa, è stato, altresì, considerato che l'ampio intervallo economico dei servizi da svolgere in attuazione dell'accordo quadro – atteso che per ogni lotto l'importo dei servizi richiesti può variare da un minimo di € 100.000 fino ad un massimo di € 12.500.000, – poteva comportare la non congruità e proporzionalità del criterio di valutazione dell'offerta tecnica riferito all'adeguatezza della struttura tecnico-organizzativa richiesta nel disciplinare di gara, a fronte del rischio dell'assunzione di un vincolo non proporzionato alle reali esigenze esecutive.

Per quanto concerne gli accordi quadro per l'affidamento di lavori, si richiama l'istruttoria svolta in relazione alla *"procedura telematica aperta per l'affidamento degli accordi quadro con un unico operatore inerenti i lavori di nuova costruzione/ampliamento/adeguamento/ristrutturazione di edifici pubblici adibiti ad uso scolastico di competenza della Città metropolitana di Napoli, di importo complessivo pari a euro 178.000.000,00 suddiviso in n. 20 lotti"*, conclusa con nota di definizione semplificata del 14 dicembre 2023.

Nell'ambito dell'istruttoria, è stata rilevata l'incongrua applicazione dell'istituto dell'accordo quadro e la conseguente inadeguata applicazione del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, laddove gli elementi tecnici forniti ai concorrenti non potevano ritenersi sufficienti a definire tutti i termini per la prestazione dei lavori rendendosi, perciò, necessaria, per perseguire la massima concorrenza, la riapertura del confronto competitivo in sede di affidamento del contratto attuativo tra gli operatori affidatari dell'accordo quadro.

Sotto il profilo delle prospettive future va considerato che il nuovo Codice dei contratti, nel ridefinire i livelli progettuali, nell'Allegato 1.7, ha indicato puntualmente il contenuto delle fasi progettuali e dei relativi elaborati, fornendo alle stazioni appaltanti una guida per addivenire ad una compiuta definizione dei progetti, a maggiore garanzia del risultato e nel rispetto del principio di concorrenza.

A fronte dei pronunciamenti dell'Autorità, alcune stazioni appaltanti hanno manifestato la volontà di adeguarsi alle indicazioni fornite, adottando atti interni o metodologie di progettazione per meglio realizzare il profilo della concorrenza e della proporzionalità dei requisiti di partecipazione, soprattutto con riferimento alla corretta applicazione dell'istituto dell'accordo quadro.

Si fa riferimento, in particolare, alla Città metropolitana di Napoli che ha diramato un'apposita circolare interna fornendo indirizzi a tutte le proprie strutture sulle modalità di utilizzo dell'accordo quadro conformemente ai pronunciamenti dell'Autorità.

Analogamente la stazione appaltante ANAS S.p.A., con riferimento agli accordi quadro per l'affidamento di lavori di manutenzione, ha emanato delle direttive alle proprie strutture territoriali, raccomandando loro di definire – nella fase di affidamento dell'accordo quadro – gli interventi di manutenzione standardizzabili tramite sezioni "tipo" così da fornire, in sede di gara, agli operatori economici concorrenti, un'adeguata contezza delle lavorazioni da eseguire nella fase attuativa e consentire loro di formulare un'offerta seria ed attendibile.

Inoltre l'Autorità, nei pronunciamenti adottati, ha sollecitato le stazioni appaltanti, in assenza di una compiuta programmazione che consenta di definire gli interventi da progettare/realizzare, ovvero nel caso di accordi quadro "non completi", ad addivenire alla conclusione di un accordo quadro con più operatori economici, consentendo, in relazione all'esigenza di completamento dell'offerta, una riapertura del confronto concorrenziale tra gli operatori economici parte dell'accordo stesso, preferibilmente prevedendo un numero di operatori economici maggiore degli interventi/lotti, in modo da garantire la massima apertura alla concorrenza.

Fanno eccezione gli interventi afferenti al PNRR la cui urgenza di affidamento ha indotto il legislatore ad emanare norme *ad hoc* con l'introduzione di specifiche semplificazioni in tema di accordi quadro in relazione a peculiari procedure centralizzate.

14.2.2. La disciplina degli interventi finanziati coi fondi del PNRR e del PNC

Una peculiare tematica oggetto dell'attività istruttoria dell'Autorità, si è svolta in riferimento agli appalti finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR, dal PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementare) e dai programmi co-finanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, con particolare riferimento a quelli sviluppati nella forma dell'appalto integrato, tenuto conto della possibilità per gli stessi di

ricorrere alle disposizioni in deroga rispetto all'articolo 59 del previgente d.lgs. n. 50/2016, dando prevalente importanza alle esigenze di celerità di avvio dell'appalto (i cui lavori dovrebbero concludersi entro il 2026), piuttosto che alla complessità dell'opera.

14.2.2.1. Le previsioni in tema di pari opportunità e inclusione

La verifica ha riguardato, in primo luogo, la corretta attuazione delle previsioni in tema di pari opportunità e inclusione lavorativa nei contratti pubblici, contenute nell'articolo 47 del decreto-legge n. 77/2021[257] e nelle Linee Guida, adottate con decreto interministeriale del 7 dicembre 2021[258], per favorire le pari opportunità di genere e generazionali e per promuovere l'inclusione lavorativa delle persone disabili.

In tale contesto, è stata oggetto di analisi l'attuazione della previsione, per le imprese che occupano più di 50 dipendenti, in ordine alla richiesta di copia dell'ultimo rapporto sulla situazione del personale che esse sono tenute a redigere ai sensi dell'articolo 46 del Codice delle pari opportunità[259], anche alla luce della specificazione contenuta nel citato decreto del 7 dicembre 2021, secondo cui tale obbligo di consegna si applica anche in mancanza di espressa previsione nel bando di gara.

Sono state, inoltre, svolte verifiche per l'assolvimento degli obblighi di inserimento, nei bandi di gara, negli avvisi e negli inviti, di specifiche clausole dirette alla previsione – come requisiti necessari e come ulteriori requisiti premiali dell'offerta – di criteri orientati a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere, l'assunzione di giovani, con età inferiore a trentasei anni, e delle donne. Si tratta dell'obbligo di assicurare che una quota pari almeno al 30% delle assunzioni necessarie per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse, sia disposta in favore dell'occupazione giovanile e dell'occupazione femminile. La normativa consente di derogare a tale previsione, dandone adeguata e specifica motivazione, con atto espresso del responsabile della stazione appaltante, prima o contestualmente all'avvio della procedura di gara, qualora l'oggetto del contratto, la tipologia o la natura del progetto o altri elementi puntualmente indicati, ne rendano l'inserimento impossibile o contrastante con gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Un esempio di intervento dell'Autorità in materia ha riguardato l'istruttoria, conclusa con nota di definizione semplificata del 5 giugno 2023, espressa in relazione alla procedura avente ad oggetto l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori di consolidamento e ricarica della mantellata della diga foranea, del rafforzamento e del potenziamento della testata, del Porto di Catania, per un importo a base di gara, pari ad € 61.240.189,46.

In tale procedura, non è stata inserita la clausola di esclusione nei confronti degli operatori economici, con oltre cinquanta dipendenti, che omettono di produrre, al momento della presentazione dell'offerta, copia dell'ultimo rapporto periodico sulla situazione del personale maschile e femminile, ferma restando, comunque, l'immediata applicazione automatica della causa di esclusione in esame. Parimenti, non è stata richiesta negli atti di gara l'assunzione dell'obbligo, a pena di esclusione, in caso di aggiudicazione del contratto, di assicurare le percentuali richieste di occupazione giovanile e femminile per l'esecuzione del contratto o per la realizzazione di attività ad esso connesse, senza evidenziare negli atti le motivazioni di tale omissione.

Un ulteriore esempio, esaminato nella nota di definizione semplificata del 31 luglio 2023, ha avuto ad oggetto la procedura per l'affidamento del servizio di direzione dei lavori e coordinamento della sicurezza in fase di esecuzione, da parte del Comune di Genova, in cui è stato rilevato che nella disciplina di gara mancava la previsione di requisiti premiali nella valutazione dell'offerta, volti a promuovere l'imprenditoria giovanile, l'inclusione lavorativa delle persone disabili, la parità di genere e l'assunzione di giovani e di donne, senza riscontrare le motivazioni in base alle quali era stato ritenuto di escluderli.

14.2.2.2. Le difficoltà applicative della disciplina derogatoria al Codice dei contratti

Sempre nell'ambito degli appalti finanziati con le risorse del PNRR, del PNC o dei fondi europei, un am-

257 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.

258 Il decreto 7 dicembre 2021 prevede l'adozione delle linee guida volte a favorire la pari opportunità di genere e generazionali, nonché l'inclusione lavorativa delle persone con disabilità nei contratti pubblici finanziati con le risorse del PNRR e del PNC.

259 Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, recante "*Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246*."

bito di verifica ha riguardato il corretto uso della procedura negoziata senza bando di gara, originariamente prevista dall'articolo 48 del decreto-legge n. 77/2021, ed ammessa per ragioni di urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, allorché l'applicazione dei termini, anche se abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie, avrebbe compromesso la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione del PNRR, del PNC, nonché dei programmi co-finanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

A tal fine, è stata condotta l'istruttoria in merito all'attività negoziale dell'Autorità di sistema portuale del Mar Ligure Occidentale e del Commissario Straordinario Nuova Diga Foranea di Genova, relativa all'affidamento della progettazione esecutiva e della realizzazione della nuova diga foranea inserita, dal decreto-legge n. 77/2021, tra le dieci opere pubbliche di particolare complessità e di rilevante impatto, finanziate principalmente con risorse del Piano complementare al PNRR, per un importo a base di gara, per lavori e progettazione, di € 910.984.651,19.

L'istruttoria, conclusasi con la delibera ANAC n. 142 del 20 marzo 2024, ha fatto emergere numerose criticità in merito alle modalità dell'affidamento del contratto di appalto integrato, mediante procedura negoziata senza bando. Le anomalie risultano strettamente connesse all'errata applicazione del regime derogatorio del PNRR e degli ulteriori due regimi derogatori venuti in rilievo: uno introdotto dal decreto-legge n. 109/2018, l'altro dall'articolo 4, comma 1, del decreto-legge n. 32/2019[260].

In tale quadro normativo, sono emerse numerose criticità nello svolgimento delle procedure di affidamento che attengono alla corretta attuazione dei principi inderogabili di concorrenza; in particolare, si fa riferimento alla mancata motivazione sottesa alla procedura negoziata senza bando, al mancato rinnovo della procedura di gara a seguito di gara andata deserta, all'adozione di un prezziario non aggiornato, all'assenza di criteri per l'attribuzione dei punteggi per la formazione della graduatoria, all'alterazione delle condizioni iniziali della gara e alla nomina del collegio degli esperti a buste aperte.

Sotto il profilo progettuale, è stata accertata un'impropria applicazione della normativa tecnica, posto che la mancata previsione nel progetto di fattibilità (PTFE) di scenari alternativi di progetto, unitamente allo specifico richiamo all'articolo 106 del d.lgs. n. 50/2016, come inserito nella seconda versione contrattuale richiesta dall'appaltatore in sede di negoziazione, ha snaturato il metodo osservazionale adottato in progetto, legittimando di fatto *ex ante* possibili varianti in corso di esecuzione del contratto.

È stata, inoltre, rilevata la non ottemperanza alle prescrizioni del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici espresse con il voto n. 86/2021, ribadite dal Comitato Speciale *ex* art. 45 del decreto-legge n. 77/2021, che hanno prescritto di integrare il PTFE con l'introduzione dei sopradetti scenari alternativi, imprescindibilmente prima dell'affidamento. Conseguentemente è stato rilevato il non adeguato adempimento da parte del verificatore all'articolo 26 del d.lgs. n. 50/2016, avendo questi emesso positiva verifica di ottemperanza malgrado il PTFE non fosse stato debitamente integrato come richiesto dal Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

L'Autorità, nel comunicare gli esiti dell'istruttoria di cui alla delibera ANAC n. 142/2024, nell'ottica del corretto utilizzo dei fondi PNC, ha inteso monitorare il successivo sviluppo dei lavori al fine di prevenire il sostanziarsi di ultra-costi e ritardi, richiedendo alla committenza di comunicare eventuali modifiche progettuali ed incrementi di costo che dovessero verificarsi in sede di elaborazione dei successivi livelli progettuali.

14.2.2.3. Il mancato rispetto dell'obbligo di aggregazione: il caso della piattaforma ASMEL

Inoltre, sempre nell'ambito degli appalti finanziati con le risorse in oggetto, è stata, altresì, rilevata la non corretta attuazione dell'articolo 52, comma 1, lettera a), punti 1.2 e 2, del decreto-legge n. 77/2021, che prevede, per i Comuni non capoluogo di Provincia, l'obbligo di aggregazione per l'affidamento degli acquisti di servizi, forniture e lavori finanziati, in tutto o in parte, con le risorse del PNNR e del PNC, procedendo o secondo le modalità di cui all'articolo 37, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, o ricorrendo ad Unioni di Comuni, Province,

260 Si tratta rispettivamente del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, recante "*Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze*", convertito in legge 16 novembre 2018 (c.d. decreto Genova), e del decreto-legge 18 aprile 2019 n. 32, recante *"Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"*, convertito con legge 14 giugno 2019, n. 44 (c.d. decreto Sblocca-cantieri).
In particolare, il comma 3, dell'articolo 4, del decreto-legge n. 32/2019 prevede che "*per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari possono essere abilitati ad assumer direttamente le funzioni di stazione appaltante e possono operare in deroga alle disposizioni di legge in materia di contratti pubblici, fatto salvo il rispetto dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, nonché delle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, e dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE, e delle disposizioni in materia di subappalto*".

Città metropolitane o Comuni capoluogo di Provincia anche non qualificati.

In esito alle risultanze del monitoraggio svolto dalla Prefettura di Caserta, è emerso che vari Comuni della provincia di Caserta hanno fatto ricorso alla piattaforma ASMEL Consortile s.c. a r.l. (ASMEL) come fosse una centrale di committenza. Ciò in difformità a quanto stabilito dalla delibera ANAC n. 570 del 30 novembre 2022, con la quale si è accertato il difetto di qualificazione in capo ad ASMEL quale centrale di committenza e la mancata rispondenza della medesima ad alcun legittimo modello organizzativo di aggregazione di enti locali per l'aggiudicazione degli appalti. In tale contesto, si è ritenuto precluso ad ASMEL lo svolgimento di attività di centralizzazione delle committenze, con conseguente impossibilità, per i Comuni non capoluogo di Provincia, di assolvere all'adempimento di cui all'articolo 52, sopra citato, ai fini dell'acquisizione di forniture, servizi e lavori nell'ambito delle procedure di utilizzo dei fondi PNRR, mediante ricorso alla medesima ASMEL. Tale istruttoria ha prodotto n. 23 note di definizione semplificata con cui si è contestata la citata violazione ai vari Comuni interessati.

Infine, sempre relativamente alla fase esecutiva degli appalti del PNRR, sono emerse criticità circa l'eccessivo prolungamento dei tempi di esecuzione ed un aumento dei costi degli interventi posti in essere, non coerentemente con le esigenze di celerità del PNRR, riscontrandosi, in tal senso, la violazione dei principi di efficienza e celerità di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006, applicabile *ratione temporis*. Delle anomalie rilevate nei riguardi della stazione appaltante, si è data evidenza con nota di definizione semplificata del 31 luglio 2023, rappresentando che l'intervento dell'Autorità è finalizzato a prevenire, per il prosieguo dell'appalto, l'insorgenza di possibili profili problematici ostativi al regolare avanzamento dei lavori, affinché non si abbiano contenziosi, sospensioni dei lavori o rischi di perdita dei finanziamenti europei.

Pur essendo emerse le segnalate criticità in merito all'attuazione della normativa collegata agli interventi del PNRR, va comunque evidenziato che alcuni principi derogatori rispetto al previgente Codice dei contratti, proprio introdotti dalle norme che regolano tali appalti, sono stati recepiti nel d.lgs. n. 36/2023, comportando un sostanziale avvicinamento dei regimi normativi.

Si fa riferimento alle clausole a sostegno della parità di genere, delle pari opportunità generazionali e di inclusione lavorativa per le persone con disabilità o svantaggiate, previste rispettivamente dall'articolo 57, dall'articolo 61, dall'articolo 102 e dall'Allegato II.3 del d.lgs. n. 36/2023, nonché, con riferimento alle modalità per la progettazione (sostanziale rispetto del principio di non arrecare danno significativo - DNSH e dal 2025 modello BIM), all'accelerazione dei tempi di affidamento ed esecuzione, in attuazione del principio del risultato. Si rileva, inoltre, che le esigenze sottese al regime di aggregazione previsto dal decreto-legge n. 77/2021 per i Comuni non capoluogo di Provincia, "nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti", saranno superate con le disposizioni del nuovo Codice relativamente alla materia della centralizzazione, dell'aggregazione e della qualificazione delle stazioni appaltanti.

In tale contesto, tenuto conto degli orientamenti giurisprudenziali più recenti in merito alla perdurante vigenza delle sole norme speciali in materia di appalti PNRR, ma non anche degli istituti del precedente Codice, si auspica l'applicazione integrata delle norme del PNRR con la normativa del nuovo Codice e con i principi da esso desumibili, ai sensi dell'articolo 225, comma 8, del d.lgs. n. 36/2023, affinché si possano superare alcuni profili applicativi problematici emersi nell'ambito dell'azione di vigilanza, in sede di prima attuazione del regime derogatorio.

Sotto il profilo esecutivo, in riferimento all'esigenza di completamento degli appalti nei termini previsti dalla relativa programmazione finanziaria, si può richiamare il supporto offerto dall'Autorità nell'ambito delle istruttorie svolte, in merito alla possibilità di intervento per prevenire, nel prosieguo dell'appalto, l'insorgenza di profili problematici ostativi al regolare avanzamento dei lavori, affinché non si abbiano contenziosi, sospensioni dei lavori o rischi di perdita dei finanziamenti europei.

14.2.3. Le carenze nei controlli dei requisiti di partecipazione e delle garanzie

Nel corso dell'anno 2023, un particolare ambito di indagine, affrontato dall'Autorità, ha riguardato la valutazione dell'operato delle stazioni appaltanti nella verifica dei requisiti di partecipazione degli operatori economici nell'ambito dello svolgimento delle procedure di appalto, sulla scorta del principio secondo cui i requisiti d'idoneità morale e professionale richiesti per partecipare ad una gara d'appalto devono essere posseduti dai concorrenti non solo alla presentazione della domanda di partecipazione, ma anche per tutta la durata della procedura fino alla stipula del contratto, nonché per tutto il periodo di esecuzione dello stesso, senza soluzione di continuità.

14.2.3.1. I provvedimenti di c.d. interdittiva antimafia

In tale contesto, sono emerse significative criticità in relazione alla non corretta applicazione della normativa antimafia, con prevalente riferimento alle previsioni di cui all'articolo 80 del d.lgs. n. 50/2016 e del d.lgs. n. 159/2011, c.d. Codice antimafia[261], laddove costituiscono motivo di esclusione la sussistenza di cause di decadenza, di sospensione o di divieto previste dall'articolo 67 del Codice antimafia stesso o di un tentativo di infiltrazione mafiosa di cui al successivo articolo 84, comma 4.

Nelle verifiche svolte, sono risultati censurabili alcuni comportamenti assunti dalle stazioni appaltanti, nell'ambito di procedure di gara caratterizzate dalla presenza di provvedimenti di c.d. interdittiva antimafia di cui all'articolo 84 del Codice antimafia a carico dei soggetti partecipanti/appaltatori, a fronte dell'accertamento da parte del Prefetto di tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate, annotati nel Casellario informatico dell'Autorità.

Come è noto, il provvedimento di c.d. interdittiva antimafia determina una particolare forma di incapacità giuridica e, dunque, *"la insuscettività del soggetto (persona fisica o giuridica) che di esso è destinatario ad essere titolare di quelle situazioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi, interessi legittimi) che determinino (sul proprio cd. lato esterno) rapporti giuridici con la pubblica amministrazio*ne" (cfr. Cons. Stato Ad. Plen., 6 aprile 2018, n. 3), cui si riconnette, in linea generale, l'obbligo delle stazioni appaltanti di escludere le imprese coinvolte e di recedere dai rapporti contrattuali in essere.

Sotto il profilo dell'improseguibilità del rapporto contrattuale con l'impresa colpita da interdittiva antimafia, la legge prevede alcune eccezioni. La prima è prevista dall'articolo 94, comma 3, del d.lgs. n. 159/2011, secondo cui "*i soggetti di cui all'articolo 83, commi 1 e 2, non procedono alle revoche o ai recessi, di cui al comma precedente, nel caso in cui l'opera sia in corso di ultimazione ovvero, in caso di fornitura di beni e servizi ritenuta essenziale per il perseguimento dell'interesse pubblico, qualora il soggetto che la fornisce non sia sostituibile in tempi rapidi*"; una seconda eccezione è rappresentata dall'articolo 80, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016, in tema di controllo giudiziario ai sensi dell'articolo 34-*bis*, commi 6 e 7, del d.lgs. n. 159/2011. Infine, un'ulteriore eccezione è rappresentata dall'applicazione dell'articolo 32, comma 10, del decreto-legge n. 90/2014[262], che consente all'impresa interdetta la prosecuzione del contratto sotto la direzione di appositi amministratori straordinari, nominati dal Prefetto.

Sul punto, si richiamano gli esiti degli accertamenti condotti nell'ambito della procedura di accordo quadro per l'attuazione del programma di interventi di manutenzione delle infrastrutture strumentali del servizio idrico integrato (rete fognaria e acquedottistica) per il quadriennio 2018-2021, di competenza di CAP Holding S.p.A., laddove è venuta in rilievo un'informazione antimafia interdittiva a carico di un'impresa mandante dell'associazione temporanea di imprese aggiudicataria del contratto relativo al Lotto 2. In tale contesto è emerso che la stazione appaltante ha proseguito ad affidare i contratti attuativi, anche negli anni 2021 e 2022, nonostante l'operatività dell'interdizione fosse annotata nel Casellario informatico dell'Autorità, oltreché essere a disposizione della stessa stazione appaltante, per le verifiche di rito sulla permanenza dei requisiti generali in capo alle imprese dell'ATI, anche in occasione dell'affidamento e della stipula dei contratti attuativi intercorsi successivamente alla predetta informativa, in relazione ai quali si impone di verificare nuovamente il possesso dei requisiti generali.

L'istruttoria descritta è stata definita con nota di definizione semplificata del 13 settembre 2023, con la quale è stato ritenuto censurabile il ritardo con il quale la stazione appaltante ha provveduto a richiedere la sostituzione dell'impresa interdetta ai sensi dell'articolo 48, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016, a distanza di quasi due anni dall'operatività della predetta interdittiva, in assenza dell'operatività delle misure di temporanea e straordinaria gestione previste dall'articolo 32 del decreto-legge n. 90/2014 e dei presupposti normativi per la prosecuzione dei rapporti di appalto in corso, in violazione, tra l'altro, degli articoli 92 e 94 del Codice antimafia.

In esito all'istruttoria, l'Autorità ha ritenuto di fornire un chiarimento sulla necessità di rinnovo della verifica dei requisiti generali di partecipazione e di qualificazione in sede di affidamento dei contratti attuativi tramite integrazione delle FAQ sugli accordi quadro.

Un'ulteriore violazione degli articoli 94 e 95 del Codi-

261 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".*

262 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 legge 11 agosto 2014, n. 114.

ce antimafia, nonché degli articoli 80 e 48, comma 17, del d.lgs. n. 50/2016, è stata verificata in relazione alla procedura aperta per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria relativi ai lavori di completamento della diga di Pietrarossa nel territorio dei comuni di Aidone (EN) e Mineo (CT), di competenza della Regione Sicilia, per un importo a base di gara pari ad € 4.256.211 a fronte della sopravvenuta carenza, in seguito all'aggiudicazione e alla stipula del contratto, di un requisito di carattere generale derivante dall'applicazione dell'interdittiva antimafia, in capo ad una delle mandanti del raggruppamento aggiudicatario.

In esito all'avvio del procedimento da parte dell'Autorità, la stazione appaltante ha fornito riscontro rilevando che, tra i soggetti rispetto ai quali assume rilievo l'adozione di un provvedimento interdittivo, non figurerebbe il socio giuridico bensì solo il socio persona fisica. Tali considerazioni non sono condivisibili, laddove un'interpretazione conforme al diritto unionale impone di superare tale aporia, in conformità ad un approccio sostanzialistico alla normativa, che attribuisce rilievo ai requisiti di moralità di tutti i soggetti che condizionano la volontà degli operatori che stipulano contratti con la pubblica amministrazione, a prescindere dalla circostanza che siano persone fisiche o giuridiche, al fine di garantire la legalità e la trasparenza nei procedimenti degli appalti pubblici.

Il procedimento è stato definito con la nota di definizione semplificata del 2 marzo 2023, nella quale è stato confermato che, qualora sopraggiunga un'interdittiva antimafia nei confronti del socio unico persona giuridica della mandante del raggruppamento aggiudicatario, si dovrebbe provvedere alla sostituzione della stessa a fronte della perdita di un requisito generale.

14.2.3.2. Le annotazioni interdittive nel Casellario informatico

Nell'ambito dei controlli spettanti alle stazioni appaltanti, un ulteriore profilo di criticità è stato riscontrato in riferimento all'operatività delle cause di esclusione nei riguardi dell'operatore economico iscritto nel Casellario informatico tenuto dall'Osservatorio di ANAC che ha presentato false dichiarazioni o falsa documentazione nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalti. Tale causa di esclusione è destinata a perdurare fino a quando opera l'iscrizione nel Casellario informatico. Ne consegue, come precisato dall'Autorità, che l'intervenuta iscrizione dell'interdittiva nel Casellario ANAC non produce un mero effetto preclusivo, ma comporta un effetto espulsivo immediato dal momento di inizio dell'iscrizione e fino a quando essa operi nel Casellario informatico, mentre la sua sopravvenienza, in qualsiasi momento della procedura, comporta l'esclusione dell'operatore economico ai sensi dell'articolo 96, comma 1, del d.lgs. n. 36/2023, che ha sostituito la precedente disciplina di cui all'articolo 80, comma 6, del d.lgs. n. 50/2016.

Secondo quanto precisato dall'Autorità, l'effetto escludente si produce quando ricade nel periodo di efficacia della sanzione, non solo il termine di presentazione delle offerte (momento rispetto al quale va valutato il possesso dei requisiti ai fini dell'ammissione alla gara), ma anche lo svolgimento del controllo dei requisiti dell'aggiudicatario al cui esito positivo è condizionata l'efficacia dell'aggiudicazione.

Sul punto si richiamano gli esiti degli accertamenti condotti in relazione alla "*Procedura aperta per appalto integrato per l'affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione di lavori sulla base del progetto definitivo per la realizzazione della nuova linea tranviaria di Padova Sir 3*" per un importo a base d'asta di € 55.509.978,46.

L'attività di vigilanza, avviata a seguito dell'esposto di un operatore economico, ha riguardato l'illegittima mancata esclusione del raggruppamento di imprese risultato aggiudicatario, a fronte della carenza di un requisito di carattere generale in capo al progettista indicato, derivante dalla presenza di un'annotazione interdittiva nel Casellario ANAC. Tale annotazione riguardava l'interdizione dalla partecipazione alle gare per 30 giorni, in esecuzione di una delibera di ANAC con la quale era stata accertata la falsa dichiarazione sorretta da colpa grave in merito al possesso del requisito di cui all'articolo 80, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, concernente una grave violazione delle norme in materia di contributi previdenziali ed assistenziali, successivamente sospesa dal TAR in via cautelare, e, infine, reinserita previa ordinanza.

Nell'ambito del procedimento avviato dall'Autorità, la stazione appaltante ha rappresentato la legittimità del proprio operato ritenendo irrilevante il ricorrere di una causa di esclusione in capo alla società capogruppo del RTI di progettisti, sull'assunto che tale società, non essendo inquadrabile quale operatore economico concorrente, non dovesse possedere i requisiti di carattere generale.

Nell'istruttoria, conclusa con delibera ANAC n. 141 del 4 aprile 2023, è stata contestata la non conformità all'articolo 80, comma 5, lettera f-*ter*) e comma 6, del d.lgs. n. 50/2016, a fronte della mancata esclusione del raggruppamento aggiudicatario nonostante la carenza di un requisito di carattere generale in capo al progettista indicato, derivante dalla presenza di un'annotazione in-

terdittiva nel Casellario ANAC, ritenendo che nell'appalto integrato, il progettista indicato, pur non essendo un operatore *strictu sensu*, deve, al pari di quello associato, essere qualificato e, quindi, risultare in possesso sia dei requisiti di ordine generale che di quelli di capacità tecnico-professionale.

14.2.3.3. La verifica sulle polizze fideiussorie

Un ulteriore profilo esaminato ha riguardato la contraffazione di polizze presentate dagli operatori economici. Si segnala, ad esempio, l'attività di vigilanza, condotta a seguito di segnalazione, ad esito della quale si contestava alla stazione appaltante di aver erogato l'anticipazione sulla base di una polizza contraffatta.

Nel corso dell'istruttoria, emergeva la mancata verifica preliminare da parte della stazione appaltante, il Comune di Castellaneta (TA), circa la validità della polizza fideiussoria a garanzia della anticipazione del prezzo, prevista dall'articolo 35, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016, laddove anche la semplice consultazione del sito dell'IVASS avrebbe consentito di evitare l'erogazione dell'anticipazione, in assenza delle tutele previste dalla legge.

Durante la verifica istruttoria, conclusa con nota del 4 luglio 2023, è emerso che la stazione appaltante non ha applicato le indicazioni fornite dapprima dal Comunicato del Presidente ANAC del 1° luglio 2015, integrato dal successivo Comunicato del 21 ottobre 2015, poi dal Comunicato congiunto di Banca d'Italia, IVASS, ANAC e ACGM del 28 maggio 2020, che avrebbero dovuto indurla, nell'osservanza dei doveri di diligenza, prudenza, perizia, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare, ad effettuare i dovuti accertamenti in ordine alla idoneità della fideiussione, al fine di assicurare l'operatività della garanzia.

In prospettiva, può dirsi che tali profili di criticità si ridurranno grazie al nuovo sistema di controllo dei requisiti di partecipazione ed esecuzione messo a disposizione dall'Autorità mediante il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, che rappresenta uno strumento di semplificazione per le stazioni appaltanti per la verifica della documentazione a comprova dei requisiti generali, nonché dei dati a comprova del possesso dei requisiti di carattere tecnico-organizzativo ed economico-finanziario, acquisiti presso la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e resi disponibili attraverso il sistema in esame.

Nel corso dell'anno 2023, il nuovo sistema è stato reso disponibile in una sua prima versione, poi, a partire dal 1° gennaio 2024, a seguito dell'implementazione delle informazioni contenute nel Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico, sono divenute operative le disposizioni previste nella delibera ANAC n. 262/2023. Attualmente, quindi, 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 partecipanti alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, agli ausiliari e ai subappaltatori, nonché il controllo, in fase di esecuzione del contratto, della permanenza dei requisiti.

I dati e documenti ivi contenuti, nei termini di efficacia di ciascuno di essi, possono essere utilizzati anche per gare diverse, nonché nella fase di esecuzione del contratto per la verifica della permanenza dei requisiti di partecipazione.

Peraltro, coerentemente con il principio della fiducia a cui si impronta il nuovo Codice, spetterà all'operatore economico comunicare tempestivamente alla stazione appaltante la sussistenza di eventuali provvedimenti, ove non menzionati nel proprio fascicolo virtuale, con il popolamento delle informazioni utili alle verifiche di competenza della stazione appaltante. In conclusione, si osserva che le nuove disposizioni afferenti alle modalità di verifica dei requisiti di partecipazione in capo agli operatori economici potranno rilevare in termini di semplificazione ed accelerazione delle modalità procedurali delle stazioni appaltanti, con conseguente recupero in termini di efficacia e di efficienza.

14.2.4. L'efficienza amministrativa delle stazioni appaltanti: criticità e prospettive

L'efficienza e l'efficacia di una pubblica amministrazione si misura prioritariamente con la capacità di spesa della stessa. Al riguardo le amministrazioni spesso lamentano l'insufficienza di fondi per effettuare la corretta programmazione e la successiva progettazione e realizzazione delle opere poste a loro cura. Alcune indagini di carattere generale condotte dall'Autorità hanno consentito di rilevare che, anche in presenza di adeguate disponibilità di fondi, in qualche caso le amministrazioni faticano ad utilizzare efficacemente le risorse ricevute, vanificando, in parte, i benefici che tali risorse avrebbero portato se spese con tempestività ed efficienza.

14.2.4.1. Il caso dell'Ospedale Policlinico Umberto I di Roma

Si rappresenta, ad esempio, il caso dell'Azienda ospedaliera universitaria (AOU) Policlinico Umberto I di Roma, in relazione al *"progetto di ristrutturazione e riqualificazione del Policlinico, di importo complessivo pari*

ad € 241.879.844,46 oltre € 30.000.000,00 di finanziamenti PNRR per il miglioramento strutturale e la messa in sicurezza di alcuni edifici ospedalieri", definito con delibera ANAC n. 396/2023. Dalla fine degli anni '90, per la ristrutturazione e rifunzionalizzazione dell'Ospedale Policlinico Umberto I – il più grande d'Europa, costituito da 54 edifici dislocati su 300 mila mq – sono stati stanziati oltre € 240.000.000 che, tuttavia, fino ad oggi risultano spesi solo in minima parte e che, attualmente, stante il tempo trascorso, sono divenuti insufficienti per coprire i costi di una totale ristrutturazione come in origine prevista. Con l'istruttoria svolta, è stata ricostruita la storia delle numerose proposte progettuali e degli studi effettuati dall'anno 2000 fino ad oggi e, anche in vista degli ulteriori finanziamenti PNRR erogati in favore del Policlinico che richiedono la massima tempestività di spesa, sono state analizzate nel complesso le molteplici criticità che hanno impedito, fino ad oggi, di eseguire un compiuto intervento di ristrutturazione.

Al riguardo, pur riconoscendo la cronica carenza di adeguato personale tecnico adibito allo scopo, lamentata dall'azienda ospedaliera, l'indagine ha messo in luce, per lo più, una generale inerzia delle amministrazioni coinvolte nell'intervento di riqualificazione che ha prodotto, nel tempo, un affastellarsi di studi e progetti con l'istituzione di varie commissioni tecniche che hanno portato a rivisitare più volte le decisioni già prese, apportando via via all'originario *masterplan* di progetto variazioni che si sono succedute in carenza di una logica progettuale unitaria e che risultano – come rilevato anche dalla Corte dei conti – "*probabilmente più il frutto di scelte politiche (intervenute con il susseguirsi delle varie Giunte), che di ponderate valutazioni delle concrete esigenze sanitarie della capitale*". Per le opere in corso di progettazione un ulteriore aggravio dei tempi è rappresentato poi dai lunghi tempi necessari per l'acquisizione dei pareri di legge.

L'Autorità ha raccomandato alla stazione appaltante, prioritariamente, il rispetto dei tempi previsti dal cronoprogramma degli interventi specificamente finanziati con fondi PNRR, ed ha richiesto all'Azienda ospedaliera universitaria e alla Regione Lazio di fornire una proposta per la risoluzione di tutte le problematiche attualmente in essere che impediscono l'efficace utilizzo dei fondi residui, pur se essi oramai, purtroppo, risultano insufficienti per il completamento dell'intera riqualificazione, come in origine prevista.

La Regione Lazio, a seguito della ricezione della delibera di ANAC, ha comunicato di essersi attivata istituendo un apposito tavolo tecnico-istituzionale costituito, fra gli altri, dal Presidente della Regione Lazio, dal Sindaco di Roma Capitale, dal Rettore dell'Università di Roma "La Sapienza", dal Direttore generale dell'Azienda ospedaliero universitaria Policlinico Umberto I. Il tavolo tecnico ha avviato le attività di valutazione e disamina delle problematiche e sta lavorando su una nuova soluzione progettuale con il coinvolgimento degli enti interessati (Sovrintendenza e Vigili del fuoco).

L'Autorità, nell'auspicare che il neoistituito tavolo tecnico affronti con concretezza ed efficacia le annose problematiche gravanti il nosocomio, seguirà l'evolversi dei lavori e verrà periodicamente aggiornata riguardo il prosieguo degli stessi.

14.2.4.2. L'indagine sull'impiego dei fondi per le opere di mitigazione ambientale sul territorio nazionale

In diversi casi si riconosce che la difficoltà di spesa dei fondi disponibili origina anche da problematiche esterne all'amministrazione deputata alla loro gestione, e legate a cause di natura per lo più burocratica o procedurale, ovvero causate dalla mancata disponibilità di adeguato personale tecnico capace di seguire le progettazioni e le procedure di affidamento, o ancora dalla difficoltà di acquisizione dei pareri di legge, in specie quelli ambientali.

L'Autorità, a seguito degli eventi alluvionali e dei dissesti idrogeologici che negli ultimi anni hanno tragicamente colpito il territorio nazionale, ha ritenuto di avviare un'indagine di carattere generale in relazione all'impiego dei fondi erogati dal 1999 fino ad oggi, e che risultano pari ad oltre 17 miliardi di euro, per la realizzazione di opere di mitigazione ambientale; ciò al fine di individuare le cause di eventuali ritardi/blocchi dei lavori e favorirne la ripartenza il prima possibile.

L'indagine è relativa in particolare agli "*Accordi di programma sottoscritti dalle Regioni con il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio del Mare ai sensi dell'art. 2, comma 240, della legge 191/2009*[263]" e si riferisce specificatamente allo "*Stato di attuazione degli interventi posti a cura dei Commissari straordinari di cui all'art. 10 del decreto-legge del 24 giugno 2014, n. 91*[264]".

L'ufficio di vigilanza, partendo dai dati sugli appalti rin-

263 Legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante "*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*".

264 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 legge 11 agosto 2014, n. 116.

venibili dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici di ANAC, ha effettuato approfondimenti attingendo anche dai rapporti e dalle banche dati aperte degli istituti scientifici nazionali – in particolare l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) – e, tenendo, altresì, in considerazione quanto espresso dalla Corte dei conti in proprie precedenti deliberazioni sull'argomento, ha richiesto al Commissario di ciascuna Regione lo stato di avanzamento di tutti gli interventi sui dissesti (non solo alluvioni) di importo pari o maggiore ad un milione di euro, chiedendo, altresì, di riferire in merito alle criticità incontrate per la progettazione e realizzazione delle opere.

Allo stato l'indagine è ancora in corso e quasi tutte le Regioni hanno risposto; l'individuazione delle cause dei rallentamenti consentirà all'Autorità di affiancare più efficacemente le amministrazioni, così da risolvere in tempi rapidi le difficoltà puntuali e nel contempo fornire al Governo possibili indicazioni per una ottimizzazione ed uno snellimento delle procedure burocratiche.

Una analoga indagine di carattere generale ha riguardato la "*Progettazione e realizzazione degli interventi funzionali al superamento delle procedure di infrazione europea in materia ambientale. Coordinamento a cura del Commissario straordinario unico per la depurazione nominato ai sensi dell'art. 2 commi 1 e 2 del decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243*[265]".

L'istruttoria, avviata nel 2023 e attualmente in corso, intende individuare le difficoltà incontrate dal Commissario unico alla depurazione, istituito nel 2017, per la progettazione e realizzazione degli interventi necessari ad annullare/ridurre le procedure di infrazione ambientale che gravano sull'Italia la quale, da maggio 2018, è soggetta al pagamento di una sanzione pecuniaria. Allo stato, a fronte di un finanziamento di oltre tre miliardi di euro, risulta dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici che la struttura commissariale, dalla sua istituzione ad oggi, ha speso poco più di 350 milioni di euro, manifestando ritardi nella progettazione e nella realizzazione degli interventi a causa di alcune criticità di carattere tecnico - burocratico, da essa stessa riferite con proprie relazioni alle competenti commissioni parlamentari, sulla risoluzione delle quali l'Autorità, nell'esercizio delle proprie funzioni, può fornire un utile contributo.

L'intervento dell'Autorità ha un carattere conoscitivo inteso ad accertare le cause di blocco dei lavori, al fine di agevolarne la ripartenza affiancando le amministrazioni nella risoluzione delle procedure più complesse per favorire il conseguimento del risultato. In tale prospettiva, potranno essere anche formulate a Governo e Parlamento proposte di semplificazione e/o ottimizzazione delle procedure, in attuazione delle prerogative riconosciute ad ANAC dall'articolo 222 del Codice dei contratti.

14.2.5. Le clausole restrittive della partecipazione alle gare

La Direttiva europea 2014/24/UE reca tra i propri principi essenziali quello di assicurare la massima concorrenza e di facilitare la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici. Il concetto è evidenziato in diversi "considerando" della Direttiva, tra cui si ricorda il considerando 2 nel quale si auspica – per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva che garantisca contemporaneamente l'uso più efficiente possibile dei finanziamenti pubblici – una "*maggiore partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI) agli appalti pubblici*".

I principi della Direttiva sono stati recepiti nel previgente Codice dei contratti, a cui si riferiscono le istruttorie degli appalti prese in considerazione nel corso dell'anno. In particolare, l'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, per la corretta aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni, declina i principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità, nonché di pubblicità che trovano attuazione anche attraverso la previsione di requisiti di idoneità professionale e di capacità economica e finanziaria e tecnica degli operatori economici, attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto.

14.2.5.1. La richiesta di documentazione ulteriore oltre all'attestato di qualificazione SOA

A tal riguardo, è stata riscontrata la richiesta di requisiti aggiuntivi alla qualificazione SOA in contrasto con i principi di proporzionalità sopra richiamati e con l'articolo 60 del d.P.R. n. 207/2010[266] al tempo vigente – il cui contenuto è oggi riprodotto nell'articolo 100 del d.lgs. n. 36/2023 – secondo cui l'attestazione di qualificazione SOA costituisce condizione necessaria e sufficiente per la dimostrazione dell'esistenza dei requisiti di capacità tecnica e finanziaria ai fini dell'affidamento di lavori pubblici.

265 Decreto-legge 29 dicembre 2016, n. 243, recante "*Interventi urgenti per la coesione sociale e territoriale, con particolare riferimento a situazioni critiche in alcune aree del Mezzogiorno*", convertito con legge 27 febbraio 2017, n. 18.

266 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»*."

Si fa riferimento, ad esempio, all'istruttoria, definita con delibera ANAC n. 140 del 4 aprile 2023, condotta nei riguardi del Comune di Anagni, avviata a seguito di un esposto dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (ANCE), relativamente ad una procedura per l'affidamento dei servizi di progettazione e realizzazione di un viadotto, in cui è stata contestata l'illegittima previsione di requisiti di capacità economico-finanziaria fatturati globali e specifici, ulteriori rispetto all'attestazione SOA.

Un possibile aggravio dei requisiti è stato contestato con riferimento ad un'ulteriore fattispecie nella quale è risultata discutibile la qualificazione dell'affidamento come appalto misto di lavori e forniture anziché di soli lavori, che ha comportato, in relazione all'esecuzione delle forniture (di convertitori e materiale elettrico), la richiesta di requisiti speciali afferenti all'idoneità professionale ed alla capacità tecnica e professionale, in aggiunta alla qualificazione SOA. Al contempo, con riferimento agli specifici requisiti richiesti per le forniture è stata rilevata un'ulteriore anomalia consistente nell'aver richiesto forniture pregresse mediante il richiamo a specifiche tecniche stringenti che potrebbero rendere assimilabile il concetto di "fornitura analoga" a quello di "fornitura identica". L'istruttoria, relativa alla procedura indetta dalla Autorità di sistema portuale del Mare Adriatico centro settentrionale, avente ad oggetto l'affidamento della progettazione definitiva, esecutiva e della realizzazione di una "Stazione di *Cold Ironing* del Porto di Ravenna a servizio del Terminal Crociere di Porto Corsini" è stata definita con nota di definizione semplificata del 12 ottobre 2023, con la quale si è invitata la stazione appaltante alla corretta applicazione delle norme codicistiche in modo da prevenire il possibile ricorrere di lesioni della concorrenza, anche in relazione a clausole limitative dell'avvalimento e del subappalto.

14.2.5.2. I massimali delle polizze assicurative dei progettisti

Un ulteriore aggravio delle condizioni di ammissione, potenzialmente restrittivo della partecipazione, è talvolta costituito, nel caso di servizi di ingegneria, dalla richiesta di massimali troppo elevati delle polizze assicurative per la copertura dei rischi di natura professionale richiesta ai progettisti.

L'istruttoria condotta ha riguardato le procedure per l'affidamento della "*Progettazione esecutiva ed esecuzione in appalto dei lavori di completamento della linea ferroviaria convenzionale c.d. Metropolitana di Salerno*" e per l'affidamento della "*Progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori di raddoppio linea Codogno-Cremona-Mantova. Tratta da Piadena a Mantova"* da parte di RFI S.p.A. e conclusasi con nota di definizione semplificata del 26 luglio 2023.

Con tale pronunciamento – pur dando atto che la disciplina delle polizze del progettista contenuta nell'articolo 93, comma 8-*bis*, e nell'articolo 103, comma 9, e nell'articolo 106, commi 9 e 10, del d.lgs. n. 50/2016, che rinvia allo schema tipo, non trova applicazione nei settori speciali – sono state fornite indicazioni di carattere generale sui massimali delle polizze secondo le previsioni del decreto ministeriale n. 193 del 19 settembre 2022[267], ove è stabilito che il massimale non può comunque essere inferiore al 20% dell'importo dei lavori progettati, con il limite di € 2.500.000, per lavori di importo pari o superiore a € 5.225.000.

È stato, inoltre, precisato che la richiesta di un'ulteriore polizza, in aggiunta alla polizza sulla responsabilità civile professionale, potrebbe determinare una restrizione della concorrenza e un aggravamento del procedimento a carico del progettista, ove la polizza già posseduta dal progettista presenti le medesime caratteristiche definite nello schema tipo del decreto citato, in relazione alla copertura assicurativa ed alle condizioni contrattuali, e preveda un massimale specifico per il rischio oggetto della specifica procedura di gara.

14.2.5.3. La mancata suddivisione in lotti

Un ulteriore profilo restrittivo della partecipazione alle gare ha riguardato l'inadeguata o mancata suddivisione in lotti degli appalti che, come raccomandato dalla Direttiva europea 2014/24/UE, costituisce uno dei principali strumenti per favorire la crescita delle piccole e medie imprese (PMI). Ferma restando l'autonomia funzionale di ogni lotto, la suddivisione dell'appalto deve essere effettuata in maniera tale che l'entità dei singoli lotti sia commisurata alla capacità delle PMI, sia su base quantitativa che qualitativa, tenendo conto dei settori specializzati delle stesse.

In tale ottica, a fronte della tendenza all'aggregazione della domanda da parte dei committenti pubblici finalizzata ad ottenere economie di scala, le stazioni appaltanti, per evitare un'eccessiva concentrazione del potere d'acquisto in favore di alcuni grandi operatori economici, nonché per preservare la trasparenza e la concorrenza, devono valutare la possibilità di suddividere l'appalto in lotti funzionali/prestazionali; ciò even-

267 Il decreto ministeriale 16 settembre 2022, n. 193, contiene il "*Regolamento schemi tipo per garanzie fideiussorie e polizze assicurative*".

tualmente motivando le ragioni che richiedono, invece, una gestione unitaria dell'appalto e tenendo comunque presente che, in ogni caso, è vietata l'artificiosa aggregazione dei lotti.

L'Autorità, con propria delibera n. 593 del 18 ottobre 2023, ha riscontrato una non corretta applicazione dei citati principi nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nella materia dei lavori pubblici, raccomandando per il futuro, specie alle grandi stazioni appaltanti di effettuare la divisione in lotti degli appalti, tenendo conto dei principi unionali sulla promozione di condizioni di concorrenza paritarie per le PMI, nonché, in un'ottica di maggiore trasparenza, di esplicitare nel bando o nella determina a contrarre, in coerenza con il dettato normativo di cui all'articolo 58, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti.

In particolare, profili di criticità sono stati riscontrati con riferimento alla procedura per l'affidamento dell'accordo quadro per l'esecuzione dei lavori di manutenzione – ordinaria, straordinaria, pronto intervento – e i servizi di manutenzione invernale sulla rete stradale provinciale, per il triennio 2019/2021, indetta dalla Provincia di Vercelli, per un valore stimato dell'appalto pari ad € 20.400.000.

Al riguardo sono sorte perplessità in merito alla mancata suddivisione in lotti dell'accordo quadro, considerato che il territorio provinciale, oggetto della procedura, risultava già operativamente suddiviso in cinque giurisdizioni ricomprendenti ognuna una zona differente di possibili interventi e a cui venivano destinati diversi mezzi e risorse. A fronte delle giustificazioni fornite dalla stazione appaltante, che considerava maggiormente rispondente alle esigenze pubbliche un sistema unitario basato su "un'organizzazione unica", è stata ravvisata una carenza di motivazione ai sensi dell'articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016, al tempo vigente e riferibile agli atti di gara. L'istruttoria si è conclusa con la delibera ANAC n. 447 del 26 settembre 2023, nella quale è stato richiamato l'obbligo delle stazioni appaltanti di suddividere gli appalti in lotti funzionali o prestazionali, tenuto anche conto del considerando 78 della Direttiva 2014/24/UE[268].

14.2.5.4. Gli inadeguati criteri di valutazione dell'offerta tecnica

Un elemento di criticità che può pregiudicare il corretto confronto concorrenziale riguarda la incongrua previsione di criteri premiali dell'offerta tecnica, nell'ambito dell'applicazione del criterio di aggiudicazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV).

Al riguardo questa Autorità, nei vari pronunciamenti, pur prendendo atto del superamento della rigida separazione tra requisiti di partecipazione e criteri di valutazione che aveva caratterizzato a lungo la materia della contrattualistica pubblica, ha chiarito che i requisiti di natura soggettiva nella valutazione delle offerte possono essere introdotti quando questi permettono di valutare meglio il contenuto e l'affidabilità dell'offerta. In tale contesto, possono essere valorizzati quegli aspetti organizzativi o relativi alle esperienze pregresse che non siano destinati ad essere apprezzati in quanto tali – in modo avulso, quindi, rispetto al contesto dell'offerta, come dato relativo alla mera affidabilità soggettiva – ma quale garanzia dell'esecuzione delle prestazioni secondo le modalità prospettate nell'offerta, come elemento, cioè, incidente sulle modalità esecutive dello specifico appalto.

In diverse istruttorie dell'Autorità (cfr. la nota di definizione semplificata del 14 dicembre 2023, la delibera ANAC n. 593 del 18 ottobre 2023 e la nota di definizione semplificata del 7 agosto 2023) sono stati censurati criteri che rappresentano elementi sostanzialmente attinenti alla capacità tecnica dell'impresa piuttosto che all'effettiva qualità dell'offerta. Si fa riferimento, ad esempio, al criterio della pregressa esperienza, come esperienza maturata *ex se*, senza alcun aggancio alle effettive caratteristiche migliorative dell'appalto da svolgere, o ancora ai criteri generali legati alla ottimale gestione aziendale o a qualifiche del personale impiegato, non valorizzabili quando le corrispondenti prestazioni da svolgere non risultano adeguatamente individuate.

14.2.5.5 La deroga al principio dell'equo compenso dei servizi di ingegneria e architettura

Infine, un altro profilo che scoraggia la partecipazione degli operatori economici alle gare riguarda le modalità di quantificazione dei compensi, relativamente alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura, in relazione alla possibile violazione dei principi in tema di adeguata remunerazione delle prestazioni professionali.

Le problematiche più ricorrenti afferiscono: alla mancata corretta applicazione del decreto ministeriale 17

268 Il testo del considerando chiarisce che: "*le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero essere incoraggiate a suddividere in lotti i grandi appalti*" e che "*se l'amministrazione aggiudicatrice decide che non è appropriato suddividere l'appalto in lotti, la relazione individuale o i documenti di gara dovrebbero contenere un'indicazione dei principali motivi della scelta dell'amministrazione aggiudicatrice*".

giugno 2016 in tema di "*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*"; all'indeterminatezza della quantificazione delle voci del corrispettivo, non sempre supportata dall'allegazione del computo della parcella e all'incompletezza delle voci del compenso computate in sede di gara, soprattutto nei casi di unificazione dei livelli progettuali; alla prassi di alcune stazioni appaltanti di operare una riduzione dell'importo determinato secondo le tabelle dei corrispettivi, mettendo in gara per il confronto concorrenziale un corrispettivo già scontato.

L'attività istruttoria, svolta nel corso dell'anno 2023, ha avuto come riferimento principalmente l'applicazione del d.lgs. n. 50/2016 e dei correlati pronunciamenti dell'Autorità (le Linee Guida n. 1 in attuazione del d.lgs. n. 50/2016, recanti *Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria*, il Comunicato del Presidente del 3 febbraio 2021 e il Comunicato del Presidente dell'11 maggio 2022).

In particolare, nell'ambito delle indagini svolte – con riferimento a due procedure aperte indette dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), per l'affidamento di servizi tecnici inerenti a lavori di realizzazione di due tratte della rete metropolitana di Catania – è stata contestata alla stazione appaltante la mancata pubblicazione dell'elaborato contenente il metodo di calcolo del compenso posto a base di gara, non rinvenibile sul sito *web* istituzionale della medesima, nonché la scelta dell'amministrazione di ribassare gli importi a base di gara rispettivamente del 25% e del 10%, in mancanza di un'adeguata motivazione. La stazione appaltante, nel fornire il riscontro, chiariva che, in luogo della pubblicazione degli elaborati riportanti il metodo di calcolo del compenso sul sito, aveva provveduto all'invio degli stessi ai soli operatori economici facenti richiesta. Le istruttorie sono state definite con due note di definizione semplificata del 5 luglio 2023, nelle quali è stata contestata la mancata pubblicazione della documentazione di gara afferente al calcolo del compenso, in violazione dei principi di trasparenza e *par condicio*, nonché l'assenza di motivazione in ordine alla riduzione dell'importo del servizio posto a base di gara.

La non corretta applicazione dei principi per la determinazione del corrispettivo posto a base di gara è stata rilevata, inoltre, nell'ambito di una diversa procedura indetta dalla provincia di Monza e della Brianza, avente ad oggetto l'affidamento della progettazione esecutiva relativa ai lavori di manutenzione straordinaria volta al miglioramento sismico, con omissione del livello progettuale definitivo ai sensi dell'articolo 23, comma 4, del previgente Codice.

Per tale fattispecie è stata contestata l'incompletezza del corrispettivo a fronte della decisione della stazione appaltante di non considerare, nel calcolo della parcella, alcune prestazioni della progettazione esecutiva, ritenute remunerate mediante l'applicazione dei parametri previsti per le analoghe prestazioni della fase progettuale definitiva.

Tale scelta non è stata ritenuta condivisibile, tenuto conto che, in linea generale, il progetto esecutivo ha una propria definizione, rappresentando "*il dettaglio dei lavori da realizzare e relativo costo, in modo da consentire che ogni elemento sia identificabile in forma, tipologia, qualità, dimensione e prezzo*" e che, viceversa, i parametri di remunerazione delle prestazioni del progetto definitivo sono volte a compensare i livelli di complessità e di approfondimento propri del livello definitivo, non potendo ricomprendere anche le prestazioni del livello progettuale successivo, che devono trovare uno specifico corrispettivo, fatte salve alcune particolari prestazioni che potrebbero ripetersi in maniera sostanzialmente identica nelle varie fasi progettuali.

La fattispecie è stata definita con nota di definizione semplificata del 20 luglio 2023, con la quale sono state fornite le indicazioni utili per la remunerazione delle prestazioni del livello progettuale esecutivo, anche in caso di omissione del livello progettuale definitivo, tenendo conto del principio generale che, quando la stazione appaltante omette livelli di progettazione, non sopprime gli stessi, ma li unifica al livello successivo e che, ai fini del calcolo del compenso da riconoscere al progettista, e dunque della base d'asta, la stazione appaltante deve considerare tutte le prestazioni indispensabili per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento.

L'attività istruttoria dell'Autorità in materia ha riguardato, altresì, la procedura indetta dalla Città metropolitana di Napoli per l'affidamento, mediante accordi quadro, dei servizi di ingegneria e architettura per la progettazione di interventi connessi agli esiti delle indagini di vulnerabilità sismica su edifici di competenza della medesima. In tale contesto è stata rilevata l'anomala richiesta di svolgimento di attività di "meta-progettazione" preliminarmente all'esecuzione dei servizi di ingegneria di tipo strutturale, che non risultava computata nella valutazione degli importi dei servizi richiesti ai sensi del citato decreto ministeriale del 17 giugno 2016.

La cosiddetta "meta-progettazione" comprendeva, infatti, non solo l'acquisizione dei dati delle verifiche di

vulnerabilità sismica già acquisiti tramite precedente appalto, ma anche il riordino e la disamina critica dell'intera documentazione, costituendo in concreto tale fondamentale attività una parte del progetto di fattibilità tecnica che, ai sensi del comma 6, dell'articolo 23 del d.lgs. n. 50/2016, doveva essere adeguatamente compensata.

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC n. 453 del 13 settembre 2023, che ha ravvisato un *vulnus* al principio di adeguata remunerazione delle prestazioni da parte della stazione appaltante, in virtù del quale è necessario tenere conto di tutte le prestazioni richieste per l'espletamento dell'incarico oggetto dell'affidamento, anche se propriamente riconducibili ai livelli di progettazione omessi. In caso contrario, verrebbe violato il principio statuito dall'articolo 36 della Costituzione, secondo il quale al lavoratore deve essere garantita una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità della prestazione resa.

Constatato il protrarsi della problematica che ha visto numerosi esposti sull'argomento, l'Autorità è intervenuta con pronunce di carattere generale, formalizzate con i Comunicati del Presidente del 7 novembre 2023 e del 30 gennaio 2024, tese a fornire, nell'ambito della vigilanza, indicazioni per la corretta determinazione dell'importo del corrispettivo da porre a base di gara, anche con riferimento alla ricorrente questione del calcolo del corrispettivo per l'affidamento della prestazione, correlata alla verifica di vulnerabilità sismica, sovente stimato sulla base del costo convenzionale stabilito dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3362/2004, con conseguente disapplicazione del decreto ministeriale 17 giugno 2016.

Infine, ulteriori problematiche sono venute in rilievo con riferimento agli appalti di servizi di architettura e ingegneria, disciplinati dal d.lgs. n. 36/2023, prospettandosi dubbi interpretativi in ordine alle modalità di applicazione dell'equo compenso per le prestazioni professionali, come definito dalla legge n. 49/2023[269], e in particolare alla valenza da attribuire alle tabelle dei corrispettivi, contenute nel predetto decreto ministeriale del 17 giugno 2016, 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 sembrerebbe attribuire agli importi calcolati ai sensi del citato decreto un carattere inderogabile, con la conseguenza che non sarebbero ammessi riduzioni dell'importo a base di gara né ribassi in sede di gara inferiori al minimo tariffario; dall'altra, il Codice dei contratti richiama i suddetti parametri ai fini della determinazione dell'importo a base di gara che, di regola, è soggetto a ribasso. Tenuto conto della rilevata incertezza normativa, anche a fronte delle numerose segnalazioni pervenute, l'Autorità ha ritenuto opportuno inviare un apposito atto di segnalazione al Governo e alla Cabina di regia per il Codice dei contratti pubblici, istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di sollecitare un celere intervento chiarificatore. Stante le esposte incertezze normative, ANAC ha evidenziato, in linea generale, l'opportunità di valutare con attenzione il criterio di selezione dell'offerta da porre a base di gara e la legittimità della riduzione dell'importo a base di gara.

In tale quadro di criticità va evidenziato che gli interventi di vigilanza di ANAC hanno comportato, in diversi casi, correzioni delle procedure effettuate in autotutela da parte delle stazioni appaltanti, consentendo di ricondurre gli affidamenti in corso nell'alveo dei principi di concorrenza sottesi alle procedure di gara. In prospettiva, grazie anche alle frequenti interlocuzioni con le associazioni di categoria che segnalano le criticità riscontrate nelle procedure di gara, l'Autorità intende potenziare, in un'ottica "correttiva", il proprio intervento, per consentire di rimuovere tempestivamente le eventuali anomalie rilevate nei bandi di gara.

In tale ottica, si inquadra anche l'esercizio del potere di impugnativa che, con l'emanazione del nuovo Regolamento sull'esercizio dei poteri di cui all'articolo 220, commi 2, 3 e 4 del d.lgs. n. 36/2023, la c.d. legittimazione straordinaria, formalizzato con la delibera n. 268 del 20 giugno 2023, è stato ampliato ad ulteriori fattispecie costituenti le gravi violazioni, per la cui trattazione si rimanda al paragrafo 5 del capitolo 10.

14.2.6. Altre istruttorie di particolare rilevanza

14.2.6.1. Provincia di Verona: il protocollo d'intesa con l'Università degli Studi di Padova e con l'Università degli Studi di Brescia

L'istruttoria ha riguardato un protocollo d'intesa stipulato tra la Provincia di Verona e le Università degli Studi di Padova (Dipartimento di ingegneria civile edile e ambientale – ICEA) e di Brescia (Dipartimento di ingegneria civile, architettura, territorio, ambiente e di matematica – DICATAM), avente ad oggetto "*lo svolgimento di attività di ricerca sul tema della gestione, classificazione, valutazione, controllo e monitoraggio di ponti, viadotti e opere d'arte esistenti sulla rete stradale provinciale*", la cui base

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

normativa veniva rinvenuta, per espressa previsione, nell'articolo 15 della legge n. 241/1990[270], disciplinante gli accordi tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune.

Nel dettaglio, nell'atto convenzionale, la Provincia affidava in via diretta agli enti universitari i servizi tecnici quali la "scansione dei ponti", ovvero il rilievo operato con *laser scanner* o termo *scanner* o strumenti simili, nonché l'esecuzione di prelievi e prove di laboratorio sui materiali da costruzione, al fine di riqualificare in sicurezza ponti e viadotti posti lungo la rete stradale provinciale.

L'esame del protocollo ha posto in rilievo diverse criticità che hanno indotto all'avvio dell'istruttoria; in particolare, la mancanza dei requisiti di cui all'articolo 15 della legge n. 241/1990 per la riconducibilità della suddetta convenzione negli accordi tra pubbliche amministrazioni, quali l'assenza di gratuità, essendo previsto un corrispettivo predeterminato che non può in alcun modo essere considerato semplice ristoro per l'attività svolta, anche in considerazione della cifra non irrisoria; oltreché l'assenza della comunione dell'interesse pubblico alle amministrazioni, secondo cui l'accordo deve stabilire o realizzare una cooperazione tra le amministrazioni finalizzata a garantire che i servizi pubblici, che esse sono tenuti a svolgere, siano prestati al fine di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune, in un'ottica sinergica.

La funzione di servizio pubblico costituente l'oggetto del protocollo tra la Provincia e le Università, infatti, non è risultata idonea a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune alle medesime amministrazioni, in quanto lo svolgimento di servizi tecnici è apparso strumentale unicamente allo svolgimento dei compiti di interesse pubblico propri dell'ente comunale, con mancanza della comunione dell'interesse pubblico in capo anche alle Università.

Sulla scorta di tali presupposti, l'Autorità ha rilevato un utilizzo elusivo del protocollo d'intesa e del relativo atto attuativo dal cui collegamento convenzionale sono stati affidati in via diretta appalti di servizi di ingegneria e architettura, che avrebbero dovuto essere affidati tramite il ricorso ad una procedura pubblica. L'istruttoria è stata definita con delibera ANAC n. 179 del 3 maggio 2023, in cui è stato contestato l'affidamento di servizi tecnici con procedure diverse da quelle previste dal Codice ed in contrasto con i presupposti per la stipula degli accordi fra pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 15 della legge n. 241/1990.

14.2.6.2. Azienda Sanitaria dell'Alto Adige: affidamento della direzione dei lavori per la ristrutturazione dell'edificio principale dell'Ospedale di Bolzano

L'istruttoria ha riguardato l'affidamento del servizio di direzione lavori per la ristrutturazione e l'ampliamento dell'ospedale di Bolzano da parte dell'Azienda Sanitaria dell'Alto Adige (importo di lavori di ristrutturazione pari ad € 93.472.492,99). L'appalto è rimasto bloccato a causa di non ben precisate problematiche di finanziamento ed è stato caratterizzato dalla rinuncia ad eseguire la prestazione da parte del vincitore della originaria gara di direzione dei lavori, che avrebbe dovuto essere effettuata oltre 8 anni dopo l'affidamento dell'incarico, cui è seguito un nuovo affidamento del medesimo servizio in scorrimento dell'originaria graduatoria.

Nell'ambito dell'istruttoria, è stata rilevata una gestione poco attenta da parte della stazione appaltante in riferimento al contratto di direzione lavori al tempo sottoscritto con l'originario contraente, in ragione della mancata ottemperanza alle indicazioni di cui all'articolo 107, comma 2, del d.lgs. n. 50/2016 in tema di sospensione, circostanza che, fra l'altro, ha esposto l'amministrazione a contenziosi.

Al riguardo è stato osservato che la sospensione deve necessariamente essere formalizzata dal RUP con un proprio specifico atto nel quale, in ossequio ai principi di trasparenza e buona amministrazione su cui si fonda l'operato della pubblica amministrazione, vanno esplicitate con chiarezza le motivazioni della sospensione e la data di avvio della stessa. Dalla data di sospensione del contratto decorrono i tempi che consentiranno, altresì, di valutare la legittimità di eventuali richieste di recesso da parte del contraente.

Come rilevabile dalla delibera di accettazione del recesso del 25 marzo 2021, dopo la firma del contratto con il RTI aggiudicatario del servizio di direzione lavori, avvenuta in data 18 marzo 2011, non è stato registra-

270 Legge 7 agosto 1990, n. 241, recante "*Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi*", il cui articolo 15 disciplina gli "*Accordi fra pubbliche amministrazioni*" disponendo che:
"1. *Anche al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 14, le amministrazioni pubbliche possono sempre concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune.*
2. *Per detti accordi si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni previste dall'articolo 11, commi 2 e 3.*
2-*bis. A fare data dal 30 giugno 2014 gli accordi di cui al comma 1 sono sottoscritti con firma digitale, ai sensi dell'articolo 24 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, con firma elettronica avanzata, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera q-bis) del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, o con altra firma elettronica qualificata pena la nullità degli stessi. Dall'attuazione della presente disposizione non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato. All'attuazione della medesima si provvede nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie previste dalla legislazione vigente.*"

to, infatti, alcun atto formale dell'amministrazione per motivare il mancato avvio dei lavori, non essendo state con chiarezza esplicitate le problematiche di finanziamento citate dall'amministrazione stessa.

Relativamente al successivo affidamento dell'incarico di direzione lavori al RTP per scorrimento dell'originaria graduatoria, l'operato dell'amministrazione è stato ritenuto non conforme alla normativa sui contratti pubblici, in particolare, in relazione all'articolo 110 del d.lgs. n. 50/2016.

Nel valutare l'accettazione della proposta di recesso dall'incarico, formulata dall'originario affidatario, è stato rilevato che, in ragione della tassatività delle ipotesi indicate nell'articolo 110 del d.lgs. n. 50/2016, è preclusa la possibilità di procedere allo scorrimento della graduatoria formatasi all'esito dell'originaria procedura di gara – al fine di stipulare un nuovo contratto per l'affidamento dell'esecuzione o del completamento dei lavori, servizi o forniture – qualora il pregresso rapporto contrattuale sia venuto meno per mutuo consenso delle parti.

In tale contesto, è stato ulteriormente osservato che le condizioni di affidamento, essendo trascorsi più di 10 anni dalla gara originaria per l'affidamento dell'incarico di direzione dei lavori, erano ormai notevolmente cambiate, tenuto conto sia della sostanziale modifica dell'importo dei lavori e delle sue principali componenti, posti a base di calcolo dell'onorario del professionista concorrente, sia della necessità di apportare modifiche sostanziali all'originario progetto di ristrutturazione, a seguito della sopravvenienza delle nuove normative tecniche dalla redazione del primo progetto datato 2009, che avrebbe reso necessario l'espletamento di una nuova procedura competitiva ordinaria.

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata del 18 gennaio 2024, nei riguardi della stazione appaltante, con il richiamo ad una più attenta gestione dei contratti, raccomandando al contempo la celere prosecuzione e conclusione dei lavori, in parte finanziati con fondi PNRR, entro i termini contrattualmente previsti, con invito a dare tempestivamente notizia all'Autorità di eventuali problematiche che possano insorgere nel corso dell'esecuzione dei lavori e che risultino idonee a causare rallentamenti con compromissione dei tempi previsti dalla *milestone* del PNRR.

14.2.6.3. ACEA ATO 2 S.p.A.: affidamento di un accordo quadro per la manutenzione delle reti e servizi del ciclo idrico integrato

L'istruttoria, condotta a seguito di una segnalazione, ha riguardato le criticità emerse in relazione alla procedura ristretta indetta da Acea S.p.A., in nome e per conto di Acea ATO 2 S.p.A., in data 9 febbraio 2023, mediante invito a operatori iscritti nel sistema di qualificazione, per l'affidamento di un accordo quadro avente ad oggetto la manutenzione reti e i servizi del ciclo idrico integrato, suddiviso in tre lotti omogenei, ognuno di importo pari a 15 milioni di euro, per un totale complessivo dell'accordo quadro pari a 45 milioni di euro.

In primo luogo, venivano contestati alla stazione appaltante alcuni criteri di valutazione dell'offerta tecnica – denominati "*K8 Rating di sostenibilità* (Ecovadis)", "*K9 Possesso della certificazione ISO 14064-1a* (Gas Serra)" e "*K7 Esecuzione pregressa di lavori specialistici*" - in quanto ritenuti eccessivamente specifici e quindi tali da aver determinato una limitazione all'accesso alla gara e conseguentemente l'aggiudicazione ad un numero ristrettissimo di operatori, in contrasto ai principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità previsti dal d.lgs. n. 50/2016, affermati e consolidati nella giurisprudenza amministrativa e ampiamente riconosciuti, anche nel diritto europeo, applicabili a tutto il sistema degli appalti pubblici, ivi compresi i c.d. settori speciali.

L'istruttoria, conclusasi con nota di definizione semplificata del 7 agosto 2023, ha fatto emergere nello specifico che il criterio per la valutazione dell'offerta denominato "*K7 Esecuzione pregressa di lavori specialistici*" – per il quale era previsto un punteggio massimo di n. 8 punti, diversamente attribuiti in virtù dell'importo complessivo per lavori specialistici relativi a "manutenzione, ordinaria e straordinaria, delle reti idriche e/o fognarie" eseguiti con buon esito nel triennio 2020-2022 per conto di aziende di gestione del sistema idrico integrato – non pareva garantire l'apertura del mercato alla concorrenza, con compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici ed in particolare trasparenza, concorrenza e *par condicio*.

Inoltre, si è rilevato che la previsione del disciplinare pareva porsi in conflitto con l'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, con la Direttiva 2014/25 UE, nonché con le norme del Trattato UE a tutela della concorrenza, in quanto non è sembrata garantire l'apertura del mercato alla concorrenza, in quanto restringeva la valutazione dei pregressi lavori specialistici soltanto ai lavori di manutenzione effettuati "per conto di aziende di gestione del sistema idrico integrato" e non per conto di altri soggetti committenti, con il ragionevole rischio di limitare la possibilità di concorrere alle sole imprese che già stavano eseguendo lavori di manutenzione per ACEA.

Inoltre, in riferimento ai criteri di valutazione delle offerte tecniche "*K8 Rating di sostenibilità* (Ecovadis)" e "K9

Possesso della certificazione ISO 14064-1a (Gas Serra)", da possedere al momento della presentazione delle offerte con l'impegno di mantenerla per tutta la durata contrattuale, si è rilevato che essi rappresentano elementi attinenti alla capacità tecnica dell'impresa e non esprimevano la qualità dell'offerta tecnica. In quanto tali, quindi, sarebbero stati requisiti meramente soggettivi dell'impresa partecipante e non sarebbero rientrati tra gli elementi di valutazione strettamente correlati all'oggetto dell'appalto e afferenti all'offerta tecnica presentata, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 95, comma 6, lettera e), del d.lgs. n. 50/2016.

Infine, è stato contestato che i suddetti tre criteri di valutazione delle offerte tecniche non sono in linea con il divieto, anche attenuato, di commistione tra i criteri di selezione e i criteri di aggiudicazione, ove si consideri che non recano benefici alla qualità dell'offerta e incidono in maniera rilevante sulla determinazione del punteggio complessivo (23 punti su 70).

Al contempo, è stato rilevato che la suddivisione dell'accordo quadro in tre maxi-lotti di 15 milioni di euro ciascuno, trattandosi di una facoltà discrezionale della stazione appaltante, avrebbe dovuto essere motivata negli atti di gara, in relazione alla adeguatezza del valore del lotto rispetto alla garanzia dell'effettiva possibilità di partecipazione da parte di micro piccole e medie imprese, in conformità con la previsione dell'articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016.

14.3. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI LAVORI PUBBLICI

14.3.1. Le modifiche in corso di esecuzione del contratto

Il principio della corrispondenza fra l'appalto messo in gara e quello eseguito costituisce il corollario per l'attuazione dei più generali principi di libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza, proporzionalità. Il Codice dei contratti ha da sempre contemplato, tuttavia, una deroga all'immodificabilità dell'oggetto dell'appalto, prevedendo specifici e tassativi casi di "*Modifica di contratti durante il periodo di efficacia*", disciplinati dapprima nell'articolo 106 del d.lgs. n. 50/2016 e oggi previsti dall'articolo 120 del d.lgs. n. 36/2023. L'Autorità sul punto ha sottolineato che «l'articolo 106 del Codice introduce una deroga al principio generale dell'evidenza pubblica, con conseguente divieto di applicazione della norma medesima al di fuori delle ipotesi specificamente e tassativamente indicate».

La maggiore criticità riscontrata nel corso di esecuzione del contratto è costituita dall'adozione di modifiche al contratto in corso d'opera, originate da diverse motivazioni, non sempre inquadrabili nell'ambito dei richiamati presupposti di legge.

Come già accennato in merito alla fase di affidamento, numerose modifiche originano da errori progettuali e sono, per lo più, legate all'errata valutazione dello stato dei luoghi e dalla violazione delle regole di diligenza nella predisposizione degli elaborati progettuali. Infatti, un'insufficiente indagine preliminare sulla presenza di sottoservizi, una carenza di indagini archeologiche, un'inadeguata campagna di indagini geologiche inducono spesso la stazione appaltante ad invocare erroneamente la ricorrenza di eventi imprevisti ed imprevedibili per giustificare le modifiche apportate. Ciò comporta, per le fattispecie analizzate – che si riferiscono al d.lgs. n. 50/2016 – l'applicazione di parametri quantitativi di ammissibilità per le varianti differenti a seconda che trattasi di reale evento imprevedibile piuttosto che di errore progettuale. Infatti, nel primo caso – evento imprevisto – le varianti in aumento sono ammissibili fino al limite del 50% dell'importo del contratto, laddove, invece, le varianti per errore progettuale devono essere contenute nel limite del 10%, ferma restando la responsabilità dei progettisti esterni.

Nel nuovo Codice sono state soppresse le disposizioni sul c.d. errore progettuale, non essendo stata introdotta una specifica disciplina nell'ambito delle previsioni delle modifiche contrattuali, che restano quelle previste nell'articolo 120, ferma restando la responsabilità del progettista e il limite della sostanzialità.

Le modifiche in corso d'esecuzione, in ogni caso, determinano ritardi rispetto al cronoprogramma iniziale dell'appalto e di frequente anche un incremento dei costi con possibile pregiudizio alla conclusione stessa dell'opera.

Si riscontrano, molto spesso, contenziosi con l'appaltatore, determinati da richieste di risarcimento in relazione ai maggiori oneri per l'andamento anomalo dell'appalto, collegati alle modifiche apportate all'oggetto del contratto e ritenuti imputabili alla responsabilità della stazione appaltante.

Va, inoltre, rilevato che le modifiche apportate ad un contratto in corso di esecuzione non devono, comun-

que, essere sostanziali, ossia non devono alterare considerevolmente gli elementi essenziali del contratto originariamente pattuito, valendo altrimenti come nuova aggiudicazione.

Sovente, invece, sono state riscontrate modifiche che hanno alterato il progetto iniziale introducendo nuove condizioni, ovvero diversi lavori, che, nella fase della procedura di gara, avrebbero consentito sia l'ammissione di candidati diversi da quelli inizialmente selezionati in termini di requisiti di partecipazione sia l'accettazione di un'offerta diversa da quella risultata vincitrice.

In altri casi la modifica è risultata sostanziale in quanto ha alterato l'equilibrio economico del contratto estendendo notevolmente l'ambito di applicazione dello stesso.

Le predette criticità sono state rilevate in varie istruttorie afferenti alla fase esecutiva dei contratti, a fronte di una generalizzata tendenza ad apportare modifiche nel corso dell'avanzamento dei lavori, avendo rimesso, alla fase esecutiva, la risoluzione di aspetti problematici non adeguatamente ponderati nella fase di affidamento del contratto.

Passando ad analizzare l'attività di vigilanza svolta sui temi rappresentati in premessa, si menziona l'istruttoria posta in essere rispetto alla procedura avente ad oggetto l'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza dell'asse viario via Canne - via Sarnese, nei riguardi del Comune di Buccino laddove con la delibera di ANAC n. 216 del 17 maggio 2023, è stato accertato, tra l'altro, che in corso d'opera sono stati eseguiti altri e differenti lavori rispetto a quelli previsti nel progetto andato in gara che hanno apportato, al contratto originariamente pattuito, modifiche di natura sostanziale riferibili alla casistica di cui all'articolo 106, comma 4, lettera a), del d.lgs. n. 50/2016, con conseguente lesione del principio di concorrenza. Ciò considerato che gli interventi in ultimo eseguiti sulle reti idriche limitrofe e/o interferenti, per estensione ed entità, hanno in ultimo perso quel carattere di accessorietà al progetto di ripristino della strada divenendo di fatto l'oggetto principale del contratto. Si ricorda che l'istruttoria in esame è stata menzionata esaminando le criticità emerse nella vigilanza delle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di lavori pubblici (si veda paragrafo 14.2.1. 4 del presente capitolo).

14.3.1.1. EAV S.r.l.: affidamento delle opere civili sulla tratta ferroviaria Secondigliano di Vittorio e metro Campania Nord Est S.r.l.

Altra fattispecie analizzata ha riguardato la procedura aperta (pubblico incanto) ai sensi dell'articolo 55 del d.lgs. n. 163/2006, per la realizzazione delle opere civili della tratta ferroviaria Secondigliano di Vittorio (stazione inclusa) della metro Campania Nord Est S.r.l. (già Ferrovia Alifana e Benevento Napoli S.r.l.) di competenza della stazione appaltante EAV S.r.l.

L'istruttoria ha riguardato la verifica degli atti successivi al contratto di appalto (sottoscritto in data 17 luglio 2008), con particolare riferimento all'atto ricognitivo e transattivo (del 29 giugno 2017 e i tre atti aggiuntivi intercorsi del 30 gennaio 2019, del 30 luglio 2019 e del 5 agosto 2020); in particolare, è stata finalizzata alla verifica del regolare andamento dei lavori e della legittimità "delle varianti/atti aggiuntivi" in relazione al corretto utilizzo, nelle fattispecie, dell'articolo 132, comma 1, lettere a), b), c) e comma 3, del d.lgs. n. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, unitamente alle disposizioni regolamentari collegate, con particolare riferimento agli articoli 161 e seguenti del d.P.R. n. 207/2010.

In relazione alle verifiche effettuate, elementi di perplessità sono emersi quanto meno in ordine alla riconducibilità delle varianti alle cause impreviste ed imprevedibili.

Ad esempio, è stato sostenuto che il ritrovamento dello "scatolato interrato" in posizione differente rispetto a quella prevista fosse legato ad un evento imprevedibile, mentre l'istruttoria ha evidenziato che è difficile ritenere che la macroscopica difformità venuta in rilievo non fosse invero accertabile in sede progettuale, in esito all'effettuazione delle necessarie indagini atte a rilevare possibili sottoservizi e/o interferenze. Infatti, si ritiene che l'esecuzione di un'adeguata campagna di indagini avrebbe consentito di rilevare le caratteristiche ostative alla realizzazione dell'opera, permettendo di ritenere non comprovato il presupposto della non prevedibilità in sede progettuale.

Anche con riferimento all'utilizzo di "orizzontamenti prefabbricati" in luogo di quelli gettati in opera, cui è conseguita la formulazione di nuovi prezzi, sono state manifestate perplessità in ordine alla effettiva ricorrenza di "circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto", dando, peraltro, evidenza che non si rinveniva l'accessorietà delle varianti in esame rispetto all'opera progettata e contrattualmente stabilita.

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata del 2 ottobre 2023, non ritenendo pienamente comprovata la sussistenza dei presupposti legittimanti le fattispecie di varianti in corso d'opera.

In particolare, non sono state risultate sussistenti né la configurabilità di circostanze/rinvenimenti sopravvenuti caratterizzati dalla imprevedibilità, nonché, in relazione al ricorrere di varianti finalizzate al miglioramento dell'opera e alla sua funzionalità, circostanze che non comportino modifiche sostanziali motivate da obiettive esigenze derivanti da circostanze sopravvenute e imprevedibili al momento della stipula del contratto. Ciò, a fronte del venire in evidenza di una possibile carenza di indagini e rilievi da svolgersi nella fase progettuale, cui sono conseguiti maggiori oneri e maggior tempo contrattuale rispetto a quello previsto dal contratto originario.

14.3.1.2. Comune di Corigliano Rossano: affidamento della progettazione definitiva dei lavori di demolizione e ricostruzione della scuola primaria L. Ariosto

Elementi di anomalia sono, altresì, emersi in relazione alla fase di esecuzione della progettazione definitiva dei lavori di demolizione e ricostruzione della scuola primaria L. Ariosto, affidata dal Comune di Corigliano Rossano a seguito di un concorso di progettazione in due gradi, ai sensi degli articoli 152 e seguenti del d.lgs. n. 50/2016 e dell'articolo 24 del decreto-legge n. 152/2021[271], al soggetto risultato vincitore del concorso medesimo. Ciò in quanto il progetto di fattibilità, in ultimo risultato vincitore all'appalto concorso, ha subito mutazioni, in sede di redazione del progetto definitivo, laddove nel progetto di fattibilità (PTFE) era prevista la realizzazione di una struttura in legno lamellare XLAM, mentre nella relazione generale del progetto definitivo, alla medesima voce "progettazione strutturale" si legge che *"la soluzione strutturale scelta è quella a telaio di travi e pilastri in calcestruzzo armato, solai latero-cementizi e fondazioni a platea nervata sia per questioni legate alla convenienza dei costi (molto più accessibili rispetto alle relative strutture in legno) che per ottenere un'adeguata rigidezza nei confronti delle azioni sismiche*".

L'istruttoria è stata definita con nota di definizione semplificata del 31 gennaio 2024, nella quale è stata contestata la generale non ottemperanza ai principi di trasparenza, concorrenza e *par condicio* come declinati all'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016 (ora enunciati all'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023), nonché la violazione dell'articolo 23, comma 7, del d.lgs. n. 50/2016, il quale prevede che il progetto definitivo debba essere redatto nel rispetto ed in coerenza con il progetto di fattibilità. Inoltre, è stata ravvisata la sussistenza di una variante sostanziale ai sensi dell'articolo 106, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, nonché l'assenza di adeguata motivazione nei provvedimenti approvativi dell'amministrazione con non ottemperanza ai principi generali di cui all'articolo 3 della legge n. 241/1990. Si è, infine, raccomandato di esplicitare le motivazioni che hanno reso inattuabile la originaria soluzione tecnica vincitrice del concorso di progettazione, nonché di integrare gli atti tecnici al fine di manifestare, con adeguata comparazione, l'equivalenza delle due tipologie strutturali, sia dal punto di vista qualitativo-ambientale, sia sotto i profili della sicurezza e tempestività di realizzazione dell'opera, soprattutto in considerazione del preminente interesse nazionale sotteso alla sollecita realizzazione dell'opera finanziata con fondi PNRR.

14.3.1.3. ANAS S.p.A.: lavori di manutenzione straordinaria sull'Autostrada del Mediterraneo

Ulteriori elementi problematici sono stati altresì riscontrati nella fase attuativa degli accordi quadro. Si fa riferimento, in particolare, all'istruttoria che ha riguardato i lavori di manutenzione straordinaria inerente ai ripristini corticali e profondi con adeguamento delle sottostrutture dell'Autostrada del Mediterraneo A2 Viadotto Torbido affidati da ANAS S.p.A. con accordo quadro, definita con nota di definizione semplificata del 1° agosto 2023. L'indeterminatezza delle prestazioni indicate in fase di affidamento del contratto quadro non ha consentito la corretta definizione dei requisiti speciali di partecipazione, atteso che in fase di esecuzione del contratto, risultano in parte mutate le categorie di lavoro. Anche nell'ambito di tale istruttoria, è stato rilevato che, ai sensi dell'articolo 8, comma 7, del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 49/2018[272], "*il direttore dei lavori può disporre modifiche di dettaglio non comportanti aumento o diminuzione dell'importo contrattuale, comunicandole preventivamente al RUP*". Le modifiche devono essere di lieve entità e di conseguenza, oltre a non comportare aumento o diminuzione dell'importo complessivo del contratto d'appalto, non possono introdurre variazioni tali da alterare la natura del contratto d'appalto, non devono essere sostanziali nei termini di cui all'articolo 106, comma 4, del d.lgs. n. 50/2016, introducendo nuove categorie di lavori, né devono determinare nuovi prezzi.

A fronte dei generalizzati profili di anomalia nella fase di esecuzione dei contratti, sovente generati da carenze

271 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 dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233.

272 Il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 7 marzo 2018, n. 49, ha previsto il Regolamento recante "*Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione*".

progettuali in fase di indizione della procedura, va comunque osservato, in prospettiva, che il nuovo Codice ha delineato un nuovo modello di progettazione, volto a rafforzare la fase preliminare ai due livelli di progettazione inerenti al progetto di fattibilità tecnico-economica e alla progettazione esecutiva; tale modello, in vista del raggiungimento del principio del risultato, deve tendere a far conseguire l'interesse pubblico sotteso all'affidamento alle amministrazioni, con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza. In particolare, i due livelli progettuali sono preceduti dalla redazione di tre documenti, riguardanti il quadro esigenziale, di esclusiva competenza del committente che definisce gli obiettivi generali da perseguire attraverso la realizzazione dell'intervento, seguito dal documento di fattibilità delle alternative progettuali (DOCFAP) e dal documento di indirizzo della progettazione (DIP). Tale ultimo documento è redatto e approvato prima dell'affidamento del progetto di fattibilità tecnica ed economica, sia in caso di progettazione interna, che di progettazione esterna alla stazione appaltante. Più precisamente, in caso di affidamento esterno, il DIP dovrà essere parte della documentazione di gara per l'affidamento del contratto pubblico di servizi, in quanto costituisce parte integrante del "capitolato del servizio di progettazione", mentre in caso di progettazione interna alla stazione appaltante il DIP è allegato alla lettera d'incarico.

In tale contesto, può rilevarsi che le tutele introdotte nelle fasi preliminari ai livelli di progettazione, unitamente al naturale innalzamento delle competenze all'interno delle varie amministrazioni qualificate, sono funzionali alla realizzazione di progetti dotati di maggiore compiutezza e precisione, con diminuzione di rischi connessi all'insorgenza di problematiche nel corso dell'esecuzione del contratto, che potrebbero rallentare l'andamento dei lavori e pregiudicare il raggiungimento degli obiettivi degli enti.

Va anche considerato che il rafforzamento dei poteri di vigilanza dell'Autorità sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici, che comprende la possibilità di irrogare, per le violazioni accertate, sanzioni amministrative pecuniarie entro il limite minimo di € 500 e il limite massimo di € 5.000, potrebbe costituire uno stimolo ad una maggiore efficienza e correttezza nella fase realizzativa, che costituisce il nucleo centrale del ciclo dell'appalto per il pieno conseguimento del principio del risultato.

14.3.2. Gli accertamenti ispettivi

Una particolare rilevanza assumono, inoltre, le attività istruttorie svolte in riferimento alle fattispecie comprese negli accertamenti ispettivi condotti dall'Autorità, in attuazione del piano annuale delle ispezioni e della *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.AC.*, al fine di acquisire elementi per la verifica e il controllo delle procedure di affidamento e dello stato di avanzamento dei lavori.

Di seguito verrà riportato l'esito di tre indagini, che hanno riguardato fattispecie particolarmente complesse; due indagini sono relative ad appalti integrati, di importo a base d'asta rispettivamente di € 71.606.227,69 ed € 103.949.303,54, una terza fattispecie è stata, invece, selezionata in quanto stazione appaltante che, dall'esame della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, risultava tra quelle che ricorreva maggiormente all'istituto dell'accordo quadro, per la verifica della corretta applicazione di tale istituto in relazione alle varie convenzioni intervenute, nonché della corretta esecuzione degli appalti attuativi connotati da maggiore rilevanza.

14.3.2.1. ANAS Sezione Territoriale Sicilia: il piano di potenziamento e riqualificazione dell'Autostrada A19 Palermo-Catania

In sede di visita ispettiva, in merito all'appalto in oggetto, sono stati sottoposti ad indagine n. 9 accordi quadro e analizzati i n. 27 appalti afferenti ai contratti attuativi, attivati dal 2019 in poi, la maggior parte dei quali ancora in corso di esecuzione nel periodo dell'ispezione.

L'ispezione condotta ha messo in rilievo diverse criticità, gran parte delle quali si ritiene che abbiano fra l'altro influito in misura rilevante sugli importanti ritardi accumulati nell'esecuzione dei lavori di manutenzione.

Le principali criticità rilevate possono sinteticamente ricondursi ai seguenti aspetti:

- avvio asincrono degli accordi quadro rispetto alla concreta acquisizione dei finanziamenti;
- carenza di elementi progettuali nei documenti di gara degli accordi quadro;
- distorta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa;
- generale difficoltà gestionale nella fase esecutiva dei contratti;
- incongrua applicazione dell'istituto dell'accordo quadro e carenza delle determinazioni a contrarre.

Si osserva, infatti, che nei casi esaminati, la scelta della tempistica di attivazione dei vari contratti applicativi

non è avvenuta coerentemente con le esigenze dell'esercizio dell'asse viario, ma piuttosto è risultata conseguente alle concrete disponibilità finanziarie degli accordi quadro, che erano stati banditi ed aggiudicati nelle more dell'acquisizione dei finanziamenti stabiliti nel contratto di programma 2016/2020 tra ANAS e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Tale *modus operandi* costituisce *ex se* una criticità in quanto vanifica, di fatto, il beneficio che può derivare dall'adozione dell'istituto dell'accordo quadro per lavori di manutenzione, non consentendo al gestore dell'infrastruttura, contrariamente alle intenzioni di ANAS, «una efficace e rapida messa a terra degli interventi di manutenzione nel rispetto della filiera sopra descritta e nelle tempistiche coerenti con le esigenze dell'esercizio». Sono risultati numerosi, infatti, i contratti applicativi affidati in ritardo rispetto alle esigenze di manutenzione e, soprattutto, la cui attivazione non è stato possibile pianificare in maniera coerente con le esigenze dell'esercizio, tanto da doverli poi sospendere a causa delle interferenze con altri appalti.

Inoltre, è stato rilevato che tutti gli accordi quadro analizzati sono stati posti a gara in assenza di elaborati tecnici atti a definire la tipologia dei lavori di manutenzione da eseguire, ad eccezione degli accordi quadro PA 56/16, lotti 1, 2 e 3, per i quali la struttura territoriale Sicilia aveva approntato schemi esecutivi dei lavori da eseguire con indicazione delle fasi di realizzazione.

Sotto il profilo della distorta applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, è stato rilevato, tra l'altro, che molti dei *sub*-criteri individuati dalla stazione appaltante per valorizzare la componente qualitativa, sembravano essere alquanto generici e insufficienti a rappresentare un'offerta adeguata e consapevole per le prestazioni oggetto di appalto.

Il criterio dell'esperienza, acquisita dalle imprese in lavori similari già espletati, cui viene attribuito il punteggio di ben 15 punti, ad esempio, è sembrato essersi ridotto ad una mera ripetizione di quelli che sono i requisiti soggettivi che gli operatori economici devono possedere per poter partecipare alle procedure di gara e che già attestano in sede di documentazione amministrativa con la presentazione delle certificazioni SOA.

Il criterio della pregressa esperienza sembrerebbe essere stato inserito tra gli elementi di valutazione dell'offerta tecnica in maniera aspecifica, come esperienza maturata *ex se*, senza alcun aggancio alle effettive caratteristiche migliorative che, in concreto, tale elemento dovrebbe apportare all'offerta sotto il profilo qualitativo della prestazione che si intende fornire nell'esecuzione dell'appalto.

Simile ragionamento può essere fatto anche in relazione al criterio afferente all'organizzazione del cantiere, con indicazione del personale dedicato allo stesso, cui viene attribuito un massimo di n. 10 punti. Anche quest'ultimo criterio sembrerebbe mal conciliarsi con il sistema degli accordi quadro, i quali vedono l'attivazione dei singoli contratti attuativi anche a distanza di anni, con il fondato rischio che, nel frattempo, la compagine dell'impresa aggiudicataria si sia modificata o sia cambiato lo stato dei luoghi oggetto di appalto, richiedendo perciò ulteriori e/o diverse competenze specifiche.

Ulteriori perplessità sono sorte anche con riferimento al criterio di valutazione dell'offerta tecnica afferente ai rilievi e alle prove per la valutazione dello stato delle opere *ex ante*, al quale vengono attribuiti n. 15 punti. Infatti, lo studio dei luoghi oggetto di appalto non avrebbe dovuto afferire ai criteri di valutazione dell'offerta, ma essere analizzato dalla stazione appaltante in una fase prodromica a quella della pubblicazione del bando, essendo finalizzato alla redazione degli elaborati tecnici da porre a base di gara.

La carente gestione amministrativa ha avuto inevitabilmente riflessi anche sulla gestione tecnica dei contratti, mettendo in affanno la struttura territoriale di ANAS che si è trovata a dover gestire contemporaneamente lavori spesso fra loro interferenti, avviati con tempistiche incongrue rispetto alle esigenze del traffico locale, con la conseguenza di dover predisporre lunghe sospensioni, rimodulare i tempi di esecuzione ed adottare una diversa organizzazione delle aree di cantiere per renderle maggiormente adeguate alle mutate esigenze del traffico, con buona pace dell'offerta tecnica dell'aggiudicatario, per la parte riferita ai *sub*-criteri di "organizzazione "e "gestione del traffico" come previsti dal disciplinare di gara, che pure gli erano valsi l'assegnazione dell'appalto. Alla luce di tali considerazioni, è stata confermata la criticità rilevata in sede di avvio del procedimento, in relazione al carente coordinamento tra la gestione amministrativa dei contratti e le esigenze tecniche in esecuzione degli stessi.

Nell'ambito dell'istruttoria è stata rilevata la tendenza di ANAS a procedere all'affidamento di lavori di manutenzione per lotti di grandi dimensioni, e quindi di notevoli importi, probabilmente nella considerazione che risulti più agevole nella fase esecutiva gestire i rapporti con un numero ridotto di operatori economici maggiormente qualificati rispetto alle "imprese medio piccole, spesso poco attrezzate e poco organizzate". Tale modalità operativa è stata contestata, tenuto conto che nelle

determinazioni a contrarre, relative agli appalti analizzati, non risultavano esplicitate le modalità di suddivisione in lotti, ravvisando la necessità che, per le successive gare indette ai sensi del d.lgs. n. 36/2023, ANAS si adegui al dettato normativo in esame, esplicitando, nel bando o nella determinazione a contrarre, i criteri di natura qualitativa o quantitativa concretamente seguiti nella suddivisione in lotti.

L'istruttoria è stata definita con la delibera ANAC n. 593 del 18 ottobre 2023, nella quale, a fronte dei rilievi formulati, è stato preso atto della volontà espressa da ANAS di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo l'inserimento negli atti di gara di elaborati tecnici atti a definire compiutamente le lavorazioni da effettuarsi nei successivi contratti applicativi, nonché dell'avvenuto adeguamento di ANAS ai criteri stabiliti dall'articolo 95 del d.lgs. n. 50/2016, per ciò che attiene l'utilizzo del metodo dell'offerta economicamente più vantaggiosa, raccomandando, in futuro, di prevedere criteri/*sub*-criteri che maggiormente valorizzino gli aspetti tecnici progettuali, ad essi assegnando un congruo peso al fine di garantire un effettivo confronto concorrenziale sui profili tecnici. Al contempo è stato preso atto della volontà espressa da ANAS di adeguarsi alle indicazioni fornite dall'Autorità riguardo l'esplicitazione nelle determinazioni a contrarre delle motivazioni del ricorso all'istituto dell'accordo quadro per l'affidamento dei lavori di manutenzione, in conformità all'articolo 3 della legge n. 241/1990, nonché ai sensi dell'articolo 17 del d.lgs. n. 36/2023 (prima articolo 32 del d.lgs. n. 50/2016).

14.3.2.2. Regione Calabria: appalto integrato per la progettazione esecutiva e la realizzazione di un collegamento ferroviario metropolitano nella stazione F.S. di Catanzaro

L'istruttoria in esame, di cui si è già data evidenza trattando le criticità nelle fasi di programmazione, progettazione e affidamento degli appalti di lavori pubblici, è stata svolta in esito ad un accertamento ispettivo condotto al fine di acquisire elementi per la verifica e il controllo della procedura di affidamento e dello stato di avanzamento dei lavori di realizzazione del nuovo collegamento ferroviario metropolitano tra la stazione F.S. di Catanzaro in località Germaneto e la stazione di Catanzaro Sala, con adeguamento a linea metropolitana della rete ferroviaria esistente nella valle della Fiumarella tra Catanzaro Sala e Catanzaro Lido (con importo a base d'asta di € 103.949.303,54). Si tratta di lavori connotati da plurime difficoltà operative derivanti, in primo luogo, dal contesto urbano interessato dall'opera, in quanto parte della linea metropolitana attraversa diversi centri abitati, con conseguente necessità di risolvere le numerose interferenze dei sotto-servizi presenti, nonché dall'esecuzione di parte dei lavori in costanza di esercizio alla linea ferroviaria di Ferrovie della Calabria – dismessa solo a maggio 2022 – al fine di non interrompere il servizio tra Catanzaro Lido e Catanzaro Centro.

L'importanza strategica dell'opera ha, inoltre, comportato il venire in rilievo di molti altri enti, le cui diverse e contrapposte esigenze sono state discusse in plurime conferenze di servizi sia in fase di progettazione definitiva che esecutiva, con inevitabili ricadute sulle tempistiche.

L'istruttoria condotta ha permesso di evidenziare varie criticità nella gestione complessiva dell'appalto; in primo luogo, un rilevante incremento del costo dell'opera e dei tempi di realizzazione, oltreché una certa genericità del contratto di appalto relativamente alle penali per ritardi nonché una sua sostanziale disapplicazione.

Con particolare riferimento alla fase esecutiva, le principali problematiche occorse hanno riguardato la gestione delle interferenze da sottoservizi, la bonifica dei siti da ordigni bellici, gli importanti ritrovamenti archeologici, risalenti ad epoca medievale, le sopravvenute modifiche normative che hanno apportato varie correzioni dal punto di vista tecnico-esecutivo, il manifestarsi di fenomeni franosi in prossimità di un'area interessata da una galleria artificiale. A causa di questi fattori, i lavori di cui al progetto definitivo hanno subito diverse modifiche sia in fase di redazione del progetto esecutivo sia a seguito della approvazione di tre perizie di variante, con il conseguente incremento dei tempi di esecuzione e dei costi dell'intervento.

L'istruttoria, definita con delibera ANAC n. 35 del 10 gennaio 2024 (cfr. anche paragrafo 14.1.1. del presente capitolo), pur prendendo atto che nell'ultimo periodo si è registrata una svolta significativa in termini di incremento della produttività giornaliera, contesta alla stazione appaltante la non conformità della procedura ai principi di tempestività ed economicità di cui all'articolo 2 del d.lgs. n. 163/2006 vigente *ratione temporis*, a fronte di una gestione complessiva dell'appalto poco efficace da parte della stazione appaltante, che non ha operato in maniera tempestiva ed energica per evitare o comunque limitare i gravi ritardi che si sono accumulati nella esecuzione delle opere.

14.3.2.3. RFI S.p.A.: affidamento della progettazione esecutiva ed esecuzione dei lavori della nuova sede ferroviaria "Variante di Falconara"

L'istruttoria ha ad oggetto la progettazione esecutiva e l'esecuzione dei lavori di realizzazione della nuova sede

ferroviaria tra le stazioni di Montemarciano e Falconara Marittima, della linea Bologna-Lecce, a doppio binario di lunghezza, e di una bretella di collegamento fra la linea Orte-Falconara e la "Variante di Falconara" diretta verso Nord, a semplice binario di lunghezza, comprese le opere civili, l'armamento ferroviario, gli impianti di trazione elettrica, sicurezza e segnalamento, telecomunicazione e luce e forza motrice, di importo a base d'asta di € 71.606.227,69.

L'attività di vigilanza è stata svolta in esito agli accertamenti ispettivi eseguiti presso i cantieri dei lavori e presso la sede della stazione appaltante RFI S.p.A., al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi e documentali per la verifica e il controllo delle procedure di affidamento, dell'ammissibilità delle varianti approvate e/o in corso di approvazione, estendendo l'indagine alla verifica dell'andamento del rapporto contrattuale e al rispetto del principio di economicità.

Le risultanze delle verifiche svolte hanno consentito di contestare alla stazione appaltante e all'impresa, per il contraddittorio procedimentale, profili di anomalia nello sviluppo dell'appalto che ha determinato notevoli ritardi e l'insorgenza di profili di contenzioso con l'appaltatore.

Sotto il profilo dell'anomalo andamento dell'appalto e dei ritardi nella fase di sviluppo della progettazione esecutiva, è emerso che, a fronte della consegna delle prestazioni previste in data 14 dicembre 2015, è stato consentito all'impresa di completare la progettazione in data 24 luglio 2018, senza il riconoscimento di impedimenti oggettivi al completamento della progettazione nei termini contrattuali di 180 giorni, in assenza di formali proroghe, tese a legittimare l'estensione della durata delle prestazioni progettuali ed in mancanza dell'avvio di una procedura di contestazione dell'inadempimento all'impresa nei termini contrattuali previsti, idonea a garantire l'adempimento delle prescrizioni contrattuali.

È stata, inoltre, rilevata la disapplicazione delle norme contrattuali, da parte dell'appaltatore, afferenti alla presentazione di un progetto esecutivo contenente modifiche rispetto al progetto definitivo posto a base di gara, non approvate preventivamente dalla committenza. Nell'ambito delle contestazioni formulate, è stato rilevato che la criticità in esame ha comportato la necessità di svolgere verifiche postume sull'ammissibilità delle varianti, nonché ai fini del rilascio delle relative autorizzazioni, con conseguente prolungamento della tempistica della fase della verifica da parte della committenza rispetto alla progettazione esecutiva e della relativa approvazione. A seguito della protrazione dei tempi per la consegna della progettazione esecutiva e la relativa verifica/approvazione, è insorta anche la necessità di apportare modifiche al progetto definitivo posto a base di gara, con un notevole incremento complessivo dell'importo dei lavori, in parte correlato al venire in rilievo di elementi sopravvenuti nel corso della progettazione medesima (sopraggiunte specifiche tecniche RFI, indisponibilità siti di conferimento, nuove interferenze non rilevate, etc.) che potevano essere utilmente valutati per tempo, ovvero, per quanto possibile, evitati.

Ulteriori elementi di anomalia sono stati riscontrati in riferimento alla carenza dei presupposti per il riconoscimento di alcune varianti apportate nella fase di progettazione esecutiva, risultando contestabile il presupposto afferente all'insorgenza di circostanze sopravvenute ed imprevedibili nel corso della progettazione esecutiva.

È stato riscontrato anche un anomalo andamento dell'appalto nella fase esecutiva, tenuto conto dello stato di avanzamento dei lavori alla data dell'ultima rilevazione trimestrale riscontrata in sede ispettiva, laddove, rispetto alla produzione complessiva attesa, si riscontrava una produzione effettiva pari al 10%, comprensiva delle opere preliminari. Le principali criticità risultate ostative al regolare avanzamento dei lavori hanno riguardato i ritardi nell'approvazione dei progetti esecutivi di dettaglio, e nella rimozione delle interferenze, risultando risolte circa il 56% del totale, nonché problematiche esecutive che hanno comportato carenza di liquidità all'impresa, tenuto anche conto della necessità di assicurare la corretta attuazione della normativa in tema di compensazioni e di aggiornamento dei prezziari.

Profili di anomalia sono emersi con riferimento alle tempistiche per il perfezionamento delle varianti in corso d'opera, a fronte di presunti ritardi per la progettazione e l'approvazione delle varianti intercorse, con notevole incremento dei tempi, destinati a incidere sulla durata complessiva dell'appalto, già gravata da palesi anomalie e ritardi.

È stato ulteriormente contestato, alla luce delle previsioni contenute nell'articolo 6 del decreto-legge n. 76/2020[273], il mancato rispetto delle tempistiche pre-

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

viste per la nomina del collegio consultivo tecnico (CCT), atteso che la costituzione del citato collegio è obbligatoria anche per i contratti in esecuzione alla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge n. 76/2020, ritenendo che tale strumento avrebbe potuto contribuire alla risoluzione dei numerosi profili problematici intercorsi in corso d'esecuzione, risultati ostativi del regolare andamento dell'appalto.

L'istruttoria è in corso di definizione, a seguito dell'inoltro alla stazione appaltante e all'impresa di apposita comunicazione delle risultanze istruttorie, ai sensi dell'articolo 20 del *Regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di contratti pubblici* applicabile, a fronte degli elementi di novità emersi a seguito dell'avvio dell'istruttoria, delle audizioni richieste dalle parti e della conseguente necessità di integrazione del contraddittorio prima dell'adozione dell'atto finale, anche al fine di consentire alle parti di valutare la possibilità di addivenire ad una soluzione condivisa delle controversie in atto.

A seguito del riscontro fornito, è stato preso atto che RFI S.p.A. ha ritenuto di adeguarsi alla differente interpretazione normativa prospettata dall'Autorità in merito agli articoli 5 e 6 del decreto-legge n. 76/2020, rappresentando di aver maturato l'intenzione – anche al fine di prevenire l'insorgenza di eventuali profili di contenzioso con l'appaltatore – di revocare la delibera di risoluzione contrattuale in danno dell'appaltatore, nel frattempo adottata, evidenziando al contempo che si darà seguito alla definitiva costituzione del CCT, rendendo auspicabile l'adozione di possibili soluzioni al fine di garantire la ripresa ed il completamento dell'opera.

14.3.3. La normativa sulle opere di urbanizzazione a scomputo: il mancato collaudo delle opere da parte del Comune di Roma

Nel corso dell'anno 2023, si è proceduto, altresì, alla definizione del monitoraggio avente ad oggetto le opere di urbanizzazione a scomputo da parte del Comune di Roma, avviato in esito alla delibera ANAC n. 1169 del 12 dicembre 2018, relativamente alle n. 502 convenzioni sottese a innumerevoli interventi da parte dei privati, per un totale di circa due miliardi e mezzo di euro, che risultavano in parte non completati e/o connotati da criticità. La verifica ha riguardato il rispetto delle procedure di aggiudicazione, nonché lo stato di attuazione delle convenzioni urbanistiche. In merito alla regolarità delle procedure di affidamento, è risultato che l'amministrazione capitolina, nel tempo, ha spesso fatto riferimento all'operato dei soggetti attuatori, individuati quali responsabili, senza tuttavia documentare le specifiche verifiche svolte in ordine alla correttezza delle stesse. In particolare, è emersa una diffusa carenza di controlli, risultando, altresì, non documentate le verifiche svolte in ordine al possesso dei requisiti nei riguardi dei soggetti aggiudicatari. Riguardo all'ulteriore approfondimento, concernente la fase di esecuzione delle convenzioni urbanistiche, ed in particolare, del collaudo delle opere, l'Autorità ha preso atto della prosecuzione delle varie iniziative realizzate dal Comune in esito della citata delibera ANAC, pur rilevando il ricorrere di difficoltà, da parte del competente Dipartimento, per la ricostruzione dello stato di avanzamento di tutte le opere.

In particolare, è emerso il protrarsi di problematiche relativamente ad alcuni strumenti urbanistici, laddove, pur a fronte delle iniziative assunte, le vicende intercorse, anche riconducibili al fallimento dei soggetti attuatori/esecutori (con conseguente necessità, in alcuni casi, di procedere alla nomina di un nuovo soggetto attuatore), non hanno consentito il perfezionamento delle operazioni di collaudo e l'immissione in possesso nei beni da parte dell'amministrazione capitolina.

Al di là delle convenzioni per le quali i lavori risultano tuttora in corso ovvero in fase di progettazione, ulteriori profili problematici hanno riguardato il perfezionamento delle procedure di collaudo a fronte della intercorsa contestazione della regolarità dei lavori eseguiti, con conseguente attribuzione di carattere provvisorio ai collaudi tecnico amministrativi eseguiti, con sospensione dei termini per l'approvazione definitiva di cui all'articolo 102 del d.lgs. n. 50/2016, rimanendo a carico del soggetto attuatore gli oneri e le responsabilità derivanti dal mancato adempimento, che in alcuni casi ha comportato che le opere, in difetto di manutenzione, si fossero rovinate.

In tale contesto, l'Autorità ha deliberato di raccomandare al Comune di Roma di proseguire, con il massimo impegno, nello svolgimento delle attività connesse all'*iter* attuativo delle convenzioni urbanistiche e nell'esercizio del potere di controllo, la cui definizione è in corso di perfezionamento.

15 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA SUI CONTRATTI DI SERVIZI E FORNITURE

Nel corso dell'anno 2023, l'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture si è focalizzata su diversi settori, quali, ad esempio, la ristorazione collettiva, i servizi di vigilanza, i servizi legali ed i servizi assicurativi, i servizi di trasporto scolastico e la fornitura di dispositivi medici.

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 della proroga tecnica, anche in misura reiterata e nonostante precedenti pronunciamenti e richiami dell'Autorità, carenze nella programmazione e progettazione dei servizi e delle forniture, l'artificioso frazionamento degli appalti e l'improprio utilizzo della procedura negoziata.

L'azione di vigilanza nel settore dei servizi e delle forniture si è variamente articolata, ricorrendo ad ispezioni, ad indagini d'ufficio in particolari ambiti e all'elaborazione di istruttorie su casi specifici; nei paragrafi che seguono verranno illustrati i temi più significativi e le istruttorie più rilevanti.

15.1. LE CRITICITÀ NELLE FASI DI PROGRAMMAZIONE, PROGETTAZIONE E AFFIDAMENTO DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

La corretta e tempestiva programmazione per gli acquisti di beni e servizi rappresenta un momento fondamentale per la determinazione del quadro delle esigenze delle stazioni appaltanti. Nel corso dell'attività di vigilanza è stato possibile riscontrare come il ricorso illegittimo agli strumenti della proroga e del rinnovo dei contratti in essere, avvenga nella maggior parte dei casi per carenze connesse alla mancata o erronea programmazione delle procedure di gara che la stazione appaltante intende bandire, nonché per ritardi o errori collegati alla fase di predisposizione e pubblicazione degli atti di gara. Di seguito vengono fornite le risultanze di alcune istruttorie svolte in relazione agli effetti prodotti dalla carente programmazione in capo alla stazione appaltante.

15.1.1. ASP di Ragusa e centrale di committenza della Regione Sicilia: carenza di programmazione nella procedura di approvvigionamento di medicinali

Una prima istruttoria che ha permesso di verificare le molteplici anomalie derivanti da una scarsa programmazione, ha riguardato l'operato negoziale dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Ragusa (A.S.P. Ragusa) e della centrale di committenza della Regione Sicilia.

L'istruttoria, conclusa con la nota di definizione semplificata del 9 maggio 2023, ha rilevato che, in assenza di una efficace valutazione delle strategie di approvvigionamento delle risorse, A.S.P. Ragusa ha gestito le procedure di gara, relative alla fornitura in somministrazione di gas medicinali, in totale distonia rispetto a quanto prescritto dagli articoli 21 e 23 del d.lgs. n. 50/2016[274], ricorrendo, altresì, in maniera impropria all'istituto della proroga tecnica.

Il procedimento di vigilanza ha preso avvio dalla relazione ispettiva redatta dal Nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza che ha avuto, come oggetto d'indagine, la gara ad evidenza pubblica inerente l'affidamento della seguente fornitura *"Somministrazione di Gas medicinali A.I.C., Gas ad uso umano, Gas tecnici e di laboratorio, comprensiva dei servizi di manutenzione degli impianti di distribuzione, messa a disposizione di centrali di produzione aria medicinale e servizi annessi presso i PP.OO. dell'A.S.P. di Ragusa, per la durata di due anni"*.

274 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

Dalle risultanze ispettive è, dunque, emerso che il contratto di appalto, sottoscritto il 13 ottobre 2016 tra l'A.S.P. di Ragusa e l'Associazione Temporanea di Imprese (ATI) affidataria della procedura, avente scadenza al 31 dicembre 2018, è stato oggetto di una serie di proroghe, in virtù delle quali l'affidamento della fornitura si è protratto fino al 31 dicembre 2022, dunque, per quattro anni dopo la fisiologica scadenza del contratto di appalto.

L'istruttoria ha permesso di accertare che le tre estensioni contrattuali con cui A.S.P. Ragusa ha disposto la proroga dell'affidamento all'Associazione Temporanea di Imprese risultano non coerenti e non adeguatamente motivate in punto di diritto. A tal riguardo, è stato sottolineato che una tempestiva programmazione avrebbe permesso ad A.S.P. Ragusa, nel tempo, di allinearsi alla disciplina del d.lgs. n. 50/2016. La programmazione, infatti, è espressione dei più generali principi di buon andamento, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, in quanto rappresenta un momento di chiarezza fondamentale per la valutazione delle strategie di approvvigionamento e per l'ottimizzazione delle risorse, nel pieno controllo di tutte le fasi gestionali di un appalto.

L'istruttoria ha, altresì, permesso di riscontrare gravi carenze organizzative in capo alla centrale unica di committenza della Regione Sicilia, in quanto la mancata predisposizione, in tempi ragionevoli, delle procedure di gara centralizzate è imputabile principalmente alle inefficienze ed alle carenze organizzative della stessa centrale di committenza che risulta sprovvista di professionalità in grado di redigere gli atti per l'espletamento di una gara ad evidenza pubblica.

Le gravi criticità riscontrate hanno indotto il Consiglio dell'Autorità a disporre un'ulteriore visita ispettiva presso la centrale unica di committenza regionale al fine di verificare l'effettiva e corretta funzionalità della stessa quale soggetto aggregatore della Regione Sicilia.

15.1.2. Comune di Napoli: carenza di programmazione da parte delle società *in house* Napoli Servizi S.p.A. e A.N.M. S.p.A.

Problematiche analoghe al caso precedente illustrato, sono state riscontrate in due istruttorie, relative a due distinte società *in house* del Comune di Napoli – Napoli Servizi S.p.A. e A.N.M. S.p.A. – nelle fasi della programmazione degli acquisti di beni e servizi.

Nell'ambito della istruttoria, è stata rilevata l'oggettiva difficoltà nella programmazione a lungo termine di Napoli Servizi S.p.A., società multiservizi *in-house providing* che esegue attività di interesse generale per conto dell'ente locale, svolgendo numerosi servizi essenziali di *facility-management*.

Nel valutare complessivamente l'operato negoziale della società, è emerso che la società *in house* ha agito in molteplici occasioni secondo il c.d. modello di amministrazione dell'emergenza, dimostrando, nella pratica, di incorrere in evidenti difficoltà programmatorie.

In primo luogo, è stato riscontrato l'utilizzo generalizzato dell'istituto dell'accordo quadro anche per attività prive di qualsivoglia progettualità. Specificatamente, le principali carenze sono state individuate con riferimento alla gestione complessiva dei contratti attuativi; ad esempio, con riferimento ai servizi di stampa, di imbustamento e di postalizzazione massiva, è stato riscontrato l'improprio utilizzo dell'istituto della proroga, non solo dal punto di vista sostanziale, ma anche dal punto di vista formale, in virtù del mancato ricorso alla forma scritta per estendere la durata del rapporto contrattuale. È stato accertato che dal 12 settembre 2019 (data di scadenza del contratto) sino all'8 luglio 2021, sono stati effettuati dei pagamenti agli operatori economici affidatari di una precedente gara, in assenza di un valido titolo giuridico idoneo a giustificare le liquidazioni delle fatture. Proprio relativamente a tale ultimo punto, infatti, è stato verificato che Napoli Servizi S.p.A. ha esteso la durata di un contratto scaduto in data 30 settembre 2019, per circa due anni, esclusivamente mediante una PEC indirizzata agli operatori economici precedentemente affidatari dei servizi di stampa, di imbustamento e di postalizzazione massiva.

All'esito del procedimento di vigilanza, concluso con la delibera ANAC n. 119 dell'11 marzo 2023, è, dunque, emerso che la necessità di prorogare, in assenza dei presupposti di legittimità, è conseguenza del non adeguato esercizio dei poteri di controllo analogo, ad opera del Comune di Napoli, e della mancanza di una idonea programmazione in capo a Napoli Servizi S.p.A.; è stato, inoltre, sottolineato che, per i contratti della pubblica amministrazione, vi è l'obbligo della forma scritta, *ad substantiam*, che assolve una funzione di garanzia del regolare svolgimento dell'attività amministrativa, permettendo di identificare con precisione le clausole destinate a disciplinare il rapporto contrattuale.

Analoghe criticità sono state rilevate nell'istruttoria concernente l'operato negoziale di A.N.M. S.p.a., società *in-house* del Comune di Napoli che gestisce il trasporto pubblico nel capoluogo campano.

Con la nota di definizione semplificata del 26 settembre 2023, sono state contestate le reiterate proroghe dei

contratti relativi agli appalti dei servizi di vigilanza e di portierato in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016.

Per quanto concerne l'affidamento dei servizi di portierato, infatti, sono state disposte quattro proroghe tecniche per il periodo intercorrente tra il marzo 2020 ed il luglio 2021, in assenza di qualsivoglia procedura competitiva; analogamente, con riferimento agli appalti dei servizi di vigilanza, è stato riscontrato un distorto utilizzo dell'istituto della proroga tecnica sino al 30 giugno 2023 per un importo superiore al milione e mezzo di euro.

Anche in questa fattispecie, il quadro giuridico-fattuale, ricostruito a seguito dall'esame della documentazione acquisita da ANAC, ha permesso di rilevare come A.N.M. S.p.A. abbia agito in violazione del principio generale di divieto di proroga e rinnovo dei contratti pubblici, presente nel nostro ordinamento. La proroga ed il rinnovo, infatti, si rivelano lesivi del principio generale secondo cui ogni vantaggio economico derivante dall'erogazione di denaro pubblico deve seguire una procedura ad evidenza pubblica. Anche la proroga dei contratti pubblici c.d. tecnica, disciplinata dall'articolo 106, comma 11, del d.lgs. n. 50/2016, diretta a consentire la mera prosecuzione del rapporto contrattuale in corso, nelle more dell'espletamento di una nuova procedura di gara, ha carattere eccezionale e di temporaneità, essendo uno strumento volto esclusivamente ad assicurare l'esecuzione della prestazione in favore della pubblica amministrazione, nel passaggio da un contratto all'altro. L'utilizzo reiterato della proroga tecnica, che si traduce in una fattispecie di affidamento senza gara, comporta la violazione dei principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento, enunciati dall'articolo 30, comma 1, del d.lgs. n. 50/2016, oggi sanciti dall'articolo 3 del d.lgs. n. 36/2023[275].

15.1.3. Comune di Erchie: l'artificioso frazionamento degli affidamenti dei servizi di trasporto e di mensa scolastica

Nel procedimento di vigilanza in esame, sono state rilevate molteplici criticità nella gestione degli affidamenti dei servizi di trasporto e di mensa scolastica ad opera del Comune di Erchie (BR).

L'Autorità aveva già rilevato – nella nota di definizione semplificata del 10 marzo 2022 – come il *modus operandi* della stazione appaltante si ponesse in contrasto con la normativa del Codice dei contratti, perché, attraverso un frazionamento degli appalti, in assenza di oggettive ragioni giustificative ed in violazione delle prescrizioni contenute negli articoli 35, comma 6, e 36, comma 2, del d.lgs. n. 50/ 2016, si era determinata la reiterazione degli affidamenti dei servizi relativi al trasporto scolastico e alla mensa scolastica.

Le considerazioni svolte sono state ulteriormente rafforzate dai successivi elementi acquisiti dall'Autorità; attraverso nuovi elementi informativi si è potuto constatare che l'ente in questione ha affidato il servizio di trasporto scolastico, dall'anno 2018 all'anno 2023, in assenza di procedure ad evidenza pubblica, sempre al medesimo operatore economico.

Analogamente, anche con riferimento alla gestione dei servizi di mensa scolastica, sono emerse carenze rilevate nella fase programmatoria – funzionale a garantire una visione d'insieme dell'intero ciclo di realizzazione dell'appalto – a cui si sommano le carenze oggettive e le approssimazioni rilevate con riferimento alle fasi di progettazione e di gestione delle gare; l'attività del Comune di Erchie risulta posta in essere in violazione delle disposizioni e dei principi contenuti negli articoli 21, 23 e 30 del d.lgs. n. 50/2016 e dell'articolo 97 della Carta Costituzionale.

Pertanto, alla luce dei suddetti rilievi, con la delibera ANAC n. 196 del 3 maggio 2023, è stata contestata, sia con riferimento all'affidamento del servizio di trasporto scolastico sia con riferimento al servizio di mensa scolastica, la totale assenza di programmazione in violazione delle prescrizioni contenute nell'articolo 21 del d.lgs. n. 50/2016, oltre alla reiterata violazione dei principi di cui agli articoli 36, comma 1, e 35, comma 6, del decreto stesso.

15.1.4. Comuni di Lampedusa e Linosa: il ricorso improprio alle ordinanze contingibili e urgenti

Con la nota di definizione semplificata che ha concluso l'istruttoria, sono state riscontrate rilevanti anomalie in relazione ai servizi di bonifica e messa in sicurezza dello specchio acqueo del Porto di Lampedusa e delle aree localizzate a Cala Salina e Località Ponente, concluse dal Comune di Lampedusa e Linosa. Nel caso di specie è emerso come il Sindaco avesse utilizzato, impropriamente ed in carenza dei relativi presupposti, lo

275 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*".

strumento delle ordinanze contingibili e urgenti ai sensi degli articoli 50 e 54 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)[276], per motivi di sanità e tutela della sicurezza pubblica, realizzando di fatto un affidamento diretto di appalti di servizi, per un valore totale di oltre un milione di euro, in totale disapplicazione dei principi del d.lgs. n. 50/2016 e delle norme in materia di tracciabilità dei flussi finanziari[277]. Inoltre, è stato rilevato un non adeguato controllo, da parte del Comune, nella fase di esecuzione del servizio e sulla corretta erogazione delle prestazioni da parte dell'appaltatore.

15.1.5. Comuni di Polistena e di Locri: affidamento, in somma urgenza, del servizio di copertura turni presso gli ospedali

L'utilizzo improprio di strumenti derogatori alle norme sull'evidenza pubblica è stato, altresì, rilevato nell'istruttoria effettuata nei confronti dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Reggio Calabria (A.S.P. Reggio Calabria), relativa all'affidamento, in somma urgenza, del servizio di copertura turni di personale medico per le Unità operative complesse di anestesia, rianimazione, medicina e chirurgia di accettazione ed emergenza degli ospedali *spoke* – presidi ospedalieri territoriali – di Polistena e di Locri.

L'affidamento di lavori, servizi e forniture in somma urgenza, ai sensi dell'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016, costituisce, infatti, una fattispecie eccezionale di affidamento diretto, che opera in deroga ai principi generali dell'evidenza pubblica. I presupposti applicativi indicati dalla norma richiedono, quindi, il verificarsi di circostanze di somma urgenza che non consentono alcun indugio e che, pertanto, devono essere relative a situazioni impreviste, imprevedibili, comunque non preventivamente note all'amministrazione, e che comportino uno stato di imminente e concreto pericolo di pregiudizio alla pubblica e privata incolumità. In secondo luogo, deve trattarsi di fattispecie di calamità naturali o connesse con l'attività dell'uomo, anche in procinto di verificarsi, che richiedono l'adozione di "misure indilazionabili". Il comma 8 del citato articolo 163 specifica che, in via eccezionale nella misura strettamente necessaria, l'affidamento diretto può essere autorizzato, anche per i servizi e le forniture, nei limiti delle soglie di rilevanza comunitaria, per un arco temporale limitato, comunque non superiore a trenta giorni e solo per singole specifiche fattispecie indilazionabili.

All'esito dell'istruttoria effettuata, conclusa con delibera ANAC n. 137 del 4 aprile 2023, è stato riscontrato come il verbale di somma urgenza del 5 agosto 2022, utilizzato da A.S.P. Reggio Calabria per l'affidamento del servizio di copertura dei turni del personale medico, non fosse adeguatamente motivato in ordine alla sussistenza degli stringenti presupposti applicativi della somma urgenza, così come richiesti dall'articolo 163 del d.lgs. n. 50/2016.

Inoltre, le dichiarazioni di A.S.P. Reggio Calabria, circa la durata e l'entità del servizio in concreto svolto, non sono risultate conformi a quanto dichiarato e documentato nel corso dell'istruttoria dalla società affidataria e non sono emerse evidenze documentali in merito ad un'adeguata attività di controllo, da parte di A.S.P. Reggio Calabria, sulla regolare esecuzione del servizio.

15.2. LE CRITICITÀ NELLA FASE ESECUTIVA DEGLI APPALTI DI SERVIZI E FORNITURE

L'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture si è concentrata anche sulla fase di esecuzione dei contratti, fase fondamentale per curare al meglio la concreta realizzazione dell'interesse pubblico sotteso ad ogni procedura ad evidenza pubblica. In altre parole, in assenza di un adeguato controllo sulla corretta e puntuale esecuzione delle prestazioni contrattuali, si rischierebbe di frustrare le aspettative delle stazioni appaltanti conseguenti alle fasi di progettazione di gara.

Alla luce di tali premesse, appare evidente che gli operatori economici affidatari debbano adempiere correttamente alle obbligazioni assunte, eseguendo i contratti di appalto a regola d'arte, in conformità e nel rispetto delle condizioni, delle modalità, delle prescrizioni e dei termini stabiliti dalle clausole contrattuali, oltreché dal capitolato tecnico accettato in fase di gara.

In tale ottica, dunque, i controlli effettuati dalle stazioni appaltanti sulla fase esecutiva devono essere adeguati ed effettivi e non possono tradursi in mere formalità finalizzate alla sola emissione dei certificati di regolare esecuzione e di certificati di verifica di conformità, così come previsto dal Codice dei contratti pubblici; a ben

276 Decreto legislative 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*".

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

osservare, infatti, i soggetti deputati ad espletare i controlli – RUP o DEC (Direttore dell'esecuzione del contratto) a seconda dei casi – sono chiamati ad eseguire sempre un controllo sostanziale, volto a verificare che le prestazioni rese siano state eseguite adeguatamente.

Solo a seguito di tale controllo, sia formale che sostanziale, è possibile emettere i certificati richiamati ed i relativi mandati di pagamento del corrispettivo contrattuale. Qualora, a seguito delle verifiche, il RUP o il DEC rilevino il ritardo o il non esatto adempimento delle prestazioni contrattuali, possono essere comminate delle penali e, nei casi di grave inadempimento, può essere disposto l'avvio del procedimento di risoluzione del contratto.

Nel corso dell'attività di vigilanza svolta d'ufficio e finalizzata a scandagliare il panorama dei controlli operati dalle stazioni appaltanti italiane, in fase esecutiva, l'Autorità ha avuto modo di riscontrare come le principali criticità afferenti alla fase esecutiva attengano proprio alla carenza di controlli da parte della stazione appaltante.

La complessa attività di indagine svolta si è conclusa al termine di uno scrupoloso lavoro di analisi preliminare che ha permesso di esaminare circa n. 200 affidamenti relativi a n. 134 stazioni appaltanti.

Le istruttorie concluse a seguito di tale analisi hanno consentito di evidenziare, nella maggior parte dei casi, come detto, un espletamento dei controlli soltanto formale sulle prestazioni rese dagli appaltatori, constatandosi, altresì, l'assenza di adeguate evidenze documentali dell'attività effettivamente svolta dai RUP e dai DEC, nell'esercizio delle funzioni ad essi attribuite dagli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. 50/2016 e dall'articolo 18 del decreto ministeriale n. 49/2018[278].

L'elevato numero di anomalie/criticità riscontrate nell'indagine è stato, dunque, valutato anche dall'Autorità, che ha ritenuto, tra l'altro, di disporre un atto a carattere generale finalizzato a richiamare le stazioni appaltanti ad un rinnovato impegno nella gestione della fase esecutiva dei contratti con la possibile indicazione di *best practices*, che risulta attualmente in fase di perfezionamento.

15.2.1. Azienda USL di Bologna: servizi di ospitalità residenziale presso i centri del Dipartimento salute mentale

A seguito dell'attività ispettiva delegata alla Guardia di Finanza, è stata effettuata un'istruttoria nei confronti della Azienda USL di Bologna avente ad oggetto l'accordo quadro n. 2636/2020 con più operatori economici finalizzato all'affidamento di un servizio di ospitalità residenziale, permanente o temporanea, rivolto a persone in cura presso i centri di salute mentale del Dipartimento salute mentale e dipendenze patologiche.

Nella delibera ANAC n. 404 del 6 settembre 2023, sono state rilevate carenze nell'attività di controllo della fase d'esecuzione del contratto di appalto effettuata dall'Azienda USL di Bologna, che è risultata insufficiente ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione, rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nel contratto di appalto, nel capitolato e nell'offerta tecnica.

Infatti, per un servizio che ha avuto inizio il 1° gennaio 2021, risultavano effettuati, a settembre 2023, solamente due controlli: il primo, di cui risulta presente il regolare verbale, ha un contenuto non adeguato a verificare la corretta esecuzione di tutte le prestazioni previste nel capitolato e nell'offerta tecnica, ivi comprese quelle relative all'area clinico psichiatrica, all'area educativo-riabilitativa, all'area di risocializzazione e all'area del coordinamento; il secondo controllo risulta addirittura privo di verbale o di atto equivalente.

Nel corso dell'istruttoria è stato accertato che i RUP, succedutisi nel tempo, non hanno adeguatamente assolto alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31,101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016 e che molte delle carenze nei controlli risultavano riconducibili ai comportamenti non consoni tenuti dal DEC.

La carenza dei controlli è risultata imputabile, parzialmente, anche alle modalità con cui sono state formulate le disposizioni del capitolato e dei contratti applicativi, non sufficientemente dettagliati in merito alla frequenza dei controlli ed alla loro natura e contenuti. Ne è conseguito che il sistema di pagamento e liquidazione delle fatture risultasse basato esclusivamente sulla rilevazione delle presenze degli ospiti, senza che venisse effettuato alcun ulteriore controllo sulla qualità del servizio e sulla regolare esecuzione dello stesso, sia per quanto concerne i servizi di carattere clinico/riabilitativi che i servizi di natura alberghiera.

278 Decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 7 marzo 2018, n. 49, recante il Regolamento di *"Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione".*

15.2.2. Le istruttorie sui servizi di mensa e di ristorazione collettiva

Sempre con riferimento ai controlli effettuati dalle stazioni appaltanti nella fase di esecuzione degli appalti di servizi e forniture è stata implementata l'attività di vigilanza d'ufficio con particolare riferimento agli ambiti di intervento individuati come prioritari dalla *Direttiva programmatica sull'attività di vigilanza dell'A.N.AC.* del 6 settembre 2022.

In esecuzione a quest'ultima, è stata quindi avviata un'indagine conoscitiva di carattere generale avente ad oggetto i servizi di mensa e di ristorazione ed i servizi di vigilanza, finalizzata a stimare essenzialmente l'adeguatezza dei controlli operati dalle amministrazioni aggiudicatrici nella fase di esecuzione degli appalti, previa analisi, tramite la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici, degli affidamenti di importo maggiormente significativo per i quali risultavano acquisiti i relativi CIG.

15.2.2.1. Gli istituti penitenziari e di formazione dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia e della Campania

Tra le istruttorie di particolare rilevanza, effettuate a seguito dell'attività ispettiva delegata alla Ragioneria Generale dello Stato - Ministero delle Finanze, meritano di essere segnalate quelle aventi ad oggetto il servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia Penitenziaria, nelle sedi degli Istituti Penitenziari, Scuole e Istituti di formazione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Sicilia e della Campania.

L'attività istruttoria effettuata a seguito dell'attività ispettiva ha consentito di riscontrare, in entrambi i casi, numerose irregolarità nell'esecuzione del servizio, svolto in parziale difformità rispetto alle prescrizioni contrattuali; in particolare, sono state accertate gravi carenze nell'attività di controllo in fase di esecuzione da parte dei provveditorati regionali del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria della Sicilia e della Campania, poiché le attività suddette sono risultate limitate e non sufficienti ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti nei contratti di appalto e nei capitolati speciali d'appalto (cfr. la delibera ANAC n. 195 del 9 maggio 2023 e la delibera ANAC n. 218 del 17 maggio 2023).

15.2.2.2. Gli istituti penitenziari e di formazione della Circoscrizione territoriale della Puglia e della Basilicata

Analogamente, nella delibera ANAC n. 614 del 29 novembre 2023, sono state rilevate criticità simili anche con riferimento all'appalto del servizio di ristorazione a ridotto impatto ambientale nelle mense obbligatorie di servizio per il personale della Polizia penitenziaria nelle sedi degli istituti penitenziari, della scuola superiore dell'esecuzione penale, delle scuole di formazione e degli istituti di istruzione della Circoscrizione territoriale della Puglia e della Basilicata.

Nel caso di specie è stato accertato che la genericità dell'atto di regolamentazione, cioè dell'atto in forza del quale contrattualmente sarebbe stato possibile specificare dettagliatamente i controlli ammissibili e concordati e la loro tempistica, ha costituito un punto debole per gli addetti ai controlli medesimi, rendendo l'operato della stazione appaltante carente ed ampiamente migliorabile.

A tal proposito, occorre evidenziare che non è stato pressoché mai verificato il rispetto dei parametri qualitativi dell'offerta e di quelli contenuti nei CAM (criteri ambientali minimi). Infine, sono state accertate gravi lacune relative alla mancanza delle relazioni mensili o semestrali dei direttori operativi, oltre a talune carenze nella predisposizione della documentazione relativa al grado di soddisfazione dell'utenza fruitrice del servizio mensa.

15.2.2.3. Il servizio di mensa presso gli organismi della Polizia di Stato

Per quanto riguarda i servizi di ristorazione collettiva, è stata avviata d'ufficio, tra le altre, un'istruttoria avente ad oggetto il servizio di mensa presso gli organismi della Polizia di Stato dislocati sul territorio nazionale, per la durata di quattro anni ed un valore stimato di € 71.619.368,48.

Nella delibera ANAC n. 511 dell'8 novembre 2023, sono state rilevate carenze ed anomalie ascrivibili all'operato del Ministero dell'Interno, del Dipartimento della pubblica sicurezza, della Direzione centrale per i servizi di ragioneria, nell'espletamento delle attività di controllo in corso di esecuzione dell'appalto. A ben osservare, infatti, l'attività di controllo è risultata parziale, non uniforme e non sufficiente ai fini dell'adeguato accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dai contratti, dal capitolato d'oneri e dall'offerta tecnica della società appaltatrice.

In particolare, è risultata rilevante l'assenza, in tali do-

cumenti, della nomina del direttore dell'esecuzione, o quantomeno di una figura di raccordo e coordinamento per ciascun contratto, con compiti e funzioni assimilabili a quelli del direttore dell'esecuzione, in violazione degli articoli 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016 e del citato decreto ministeriale n. 49/2018. Inoltre, è stato rilevato che il responsabile del procedimento – in origine nominato dalla stazione appaltante – non ha correttamente assolto le funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016.

15.2.2.4. Il servizio di ristorazione presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale Lombardia e della Direzione regionale Liguria

Simili criticità sono state riscontrate all'esito dell'attività istruttoria svolta nei confronti del Ministero dell'interno, del Dipartimento dei Vigili Del Fuoco, della Direzione regionale Lombardia, avente ad oggetto il servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale Lombardia, per un importo presunto, per tre anni, di € 5.846.460,36.

Nella delibera ANAC n. 519 dell'8 novembre 2023, è stato rilevato come i controlli in corso di esecuzione non risultassero adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal contratto di appalto e dal progetto di gestione della società appaltatrice. Inoltre, sia il RUP che il DEC non risultavano aver svolto con adeguatezza le funzioni e i compiti ad essi attribuiti dal contratto di appalto, dal d.lgs. n. 50/2016 e dal citato decreto ministeriale n. 49/2018.

Analoghe criticità sono state riscontrate all'esito dell'istruttoria avente ad oggetto il servizio di ristorazione a basso impatto ambientale presso le sedi dei Vigili del Fuoco della Direzione regionale della Liguria, per un valore presunto per tre anni di € 2.235.671,21, conclusa con delibera ANAC n. 577 del 6 dicembre 2023, nella quale è stato rilevato come i controlli in corso di esecuzione non risultassero adeguatamente documentati ai fini dell'accertamento della regolare esecuzione rispetto alle condizioni ed ai termini previsti dal contratto di appalto e dal progetto di gestione. Anche in questo caso è emerso come il responsabile del procedimento non avesse assolto adeguatamente alle funzioni di coordinamento e di controllo di cui agli articoli 31, 101 e 102 del d.lgs. n. 50/2016. Tuttavia, le criticità emerse nel corso dell'istruttoria sono apparse ascrivibili, almeno in parte, alla configurazione del contratto di appalto, che non definiva in maniera chiara e precisa i compiti e le responsabilità dei soggetti chiamati ad intervenire nella fase dei controlli in corso di esecuzione ed il coordinamento tra gli stessi soggetti.

15.2.3. Ulteriori istruttorie sulla gestione dei servizi di vigilanza, portierato e *receptionist*

Oltre all'indagine sugli appalti aventi ad oggetto i servizi di mensa e di ristorazione, l'attività di vigilanza d'ufficio si è incentrata anche sulla gestione, da parte delle stazioni appaltanti, dei controlli, in sede esecutiva, degli appalti dei servizi di vigilanza, portierato e *receptionist*.

L'indagine, che ha interessato nella sua parte finale n. 16 stazioni appaltanti e oltre 40 CIG, e che risulta attualmente in fase di conclusione, sta facendo emergere, anche in tali settori, la sostanziale inadeguatezza nella gestione dei controlli in fase esecutiva da parte delle amministrazioni aggiudicatrici, risultando il più delle volte che le stesse si limitano a verificare esclusivamente il numero delle ore di lavoro effettivamente prestate dal personale preposto, senza effettuare ulteriori controlli e verifiche sulla qualità delle prestazioni rese dagli appaltatori e/o comunque non documentando adeguatamente le medesime attività di controllo espletate nell'interesse dell'amministrazione.

15.3. ALTRE INDAGINI RILEVANTI

15.3.1. Comune di Rimini: procedura telematica aperta per l'affidamento dei servizi informatici di promozione turistica

Nel corso del 2023, l'attività di vigilanza si è occupata anche di valutare le modalità con cui le stazioni appaltanti hanno affrontato le nuove sfide relativamente a nuove tipologie di servizi inerenti ai profili di comunicazione *social*.

Specificatamente, l'ufficio è stato chiamato ad analizzare le modalità con cui è stata disciplinata la procedura telematica aperta indetta dal Comune di Rimini per l'affidamento ad una *destination management company* dei servizi di informazione, accoglienza turistica, promozione, promo-commercializzazione e *destination marketing*.

L'istruttoria ha avuto ad oggetto una tematica particolar-

mente attuale e connotata da profili di novità, ossia l'utilizzo dei canali *social* da parte delle stazioni appaltanti per la promozione della propria attività istituzionale.

Tra i servizi previsti dal capitolato redatto dal Comune di Rimini vi era infatti anche quello di *marketing* territoriale e comunicazione con la previsione di un piano promozionale annuale con la creazione, gestione e aggiornamento quotidiano, con produzione di *post* propri o altre attività di *social marketing*, di almeno tre *social network* (Facebook, Instagram, Twitter).

Tra i servizi sopra richiamati vi era, inoltre, il sistema di promo-commercializzazione territoriale, per cui il capitolato prevedeva che l'aggiudicatario avrebbe dovuto sviluppare e gestire una piattaforma tecnologica di promo-commercializzazione, in lingua italiana e in almeno altre tre lingue di riferimento dei mercati strategici, con i loghi istituzionali del Comune ed integrata con il sito *web* turistico del Comune di Rimini (www.riminiturismo.it).

Nel bando veniva specificato che i vari domini, le piattaforme e i molteplici profili creati per la promozione della destinazione turistica, al termine dell'affidamento, sarebbero rimasti nella proprietà del Comune di Rimini e che, pertanto, l'aggiudicatario avrebbe dovuto impegnarsi a consegnare le "chiavi di accesso" per il loro utilizzo.

Tuttavia, nel corso dell'istruttoria è stato riscontrato come, nella precedente procedura di gara indetta nel 2018, non fosse stato previsto che il dominio ed i profili *social* creati diventassero di proprietà del Comune di Rimini. Dunque, sia il dominio che i profili *social* creati in esecuzione del precedente contratto di appalto risultavano essere di proprietà dell'appaltatore uscente.

Nella delibera ANAC n. 452 del 3 ottobre 2023, è stato rilevato come l'operatore economico uscente, nell'esecuzione del precedente contratto d'appalto con il Comune di Rimini, avesse acquisito un "posizionamento digitale" ed un bagaglio informativo – in merito alle peculiarità della proposta turistica – di tale rilevanza da porlo in una situazione soggettiva di apprezzabile vantaggio rispetto ai *competitors*, laddove poteva contare anche sul mantenimento della proprietà delle implementate realtà digitali.

Attraverso le pregresse conoscenze, infatti, il gestore uscente, in sede di gara, ha avuto la possibilità di formulare una nuova proposta progettuale, sostanzialmente assimilabile a quella del primo affidamento di coincidente oggetto, ma funzionale a sviluppare ulteriormente le strategie di *marketing* del triennio precedente, in aderenza con le esigenze del territorio ed in linea con la volontà di sviluppo dell'amministrazione comunale relativamente all'offerta turistica.

Si è ritenuto, pertanto, che la proprietà del sito *web* creato in esecuzione del precedente appalto e dei relativi profili *social*, il patrimonio informativo e, nel complesso, la gestione da parte della attuale società appaltatrice di un servizio sostanzialmente assimilabile a quello successivamente messo a gara, per un lasso di tempo di tre anni, si sia tradotta in un concreto vantaggio competitivo a favore del gestore uscente rispetto agli altri operatori economici interessati a partecipare alla procedura di gara, compromettendo in tal modo il rispetto dei principi comunitari di libera concorrenza, *par condicio* e massima partecipazione, recepiti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016.

15.3.2. Agenzia delle accise, dogane e monopoli: affidamento della fornitura di vestiario

Anche con riferimento alla gara indetta dall'Agenzia delle accise, dogane e monopoli per la fornitura di materiale di vestiario operativo, vestiario per climi rigidi, vestiario per climi caldi per le esigenze del personale dell'Agenzia stessa (suddivisa nei seguenti lotti: lotto 1 – vestiario operativo – vestiario per climi rigidi – vestiario per climi caldi € 17.732.500,00; lotto 2 – calzature operative – calzature per climi rigidi – calzature per climi caldi € 3.416.000,00) sono state rilevate significative criticità nella configurazione degli atti di gara.

In primo luogo, per un appalto della durata di 60 mesi, nel disciplinare di gara veniva richiesto un fatturato globale e specifico superiore al doppio dell'importo a base d'asta, senza che nel corso dell'istruttoria l'Agenzia abbia fornito elementi attinenti alla sussistenza di rischi specifici, connessi alla natura delle forniture oggetto di affidamento, i quali, in base al dettato normativo, possano giustificare la fissazione del requisito di partecipazione concernente il fatturato in misura superiore a quella prevista dall'articolo 83, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016. Non si è ritenuto, inoltre, condivisibile il percorso logico-giuridico sotteso al criterio di calcolo per la definizione dei livelli minimi di fatturato richiesti per la partecipazione alla gara. Anche la documentazione richiesta dal disciplinare al fine di comprovare il requisito del fatturato non è risultata direttamente correlabile alla congruità della capacità produttiva dell'operatore economico, con l'impegno per la realizzazione della fornitura, di consegnare circa il 50% della fornitura entro 120 giorni dalla rilevazione delle misure.

Oltre a ciò, è stato rilevato che la scelta operata dalla stazione appaltante di suddividere l'affidamento in soli due lotti di grandi dimensioni e alto valore economico, non è risultata adeguatamente motivata, tenuto conto in particolare delle disposizioni di cui all'articolo 51 del d.lgs. n. 50/2016.
Il disciplinare di gara è risultato, inoltre, generico e non chiaro, soprattutto per quanto riguarda il luogo e le modalità della rilevazione delle misure, nonché in merito ai quantitativi ed alle tempistiche di consegna.

Alla luce delle considerazioni che precedono e all'esito dell'istruttoria, con la delibera ANAC n. 47 dell'8 febbraio 2023, è stata rilevata, in primo luogo, la violazione dell'articolo 83, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, per aver richiesto, impropriamente, un fatturato minimo superiore al doppio dell'importo a base di gara; in secondo luogo, è stata rilevata la suddivisione dell'appalto in soli due lotti di significativa entità, in assenza di idonee e documentate motivazioni, nonché la sussistenza di elementi di indeterminatezza ed approssimazione nel capitolato e nel disciplinare. Nella citata delibera ANAC è stato, quindi, evidenziato come tali criticità, complessivamente considerate, possano aver compromesso un'adeguata e ponderata valutazione di convenienza tecnica ed economica, indispensabile per la corretta e consapevole elaborazione di un'offerta da parte degli operatori economici, in violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, *par condicio* e massima partecipazione, recepiti dall'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016.

A fronte della ricezione della delibera ANAC, l'Agenzia delle accise, dogane e dei monopoli, in considerazione dei rilievi formulati, ha annullato in autotutela la procedura di gara ai sensi dell'articolo 21-*nonies*, comma 1, della legge n. 241/1990[279].

15.3.3. Accordo tra Comuni per l'affidamento ad ASMEL dei servizi di selezione di personale e dei concorsi pubblici

Ulteriori e diverse criticità sono state rilevate, nella delibera ANAC n. 289 del 20 giugno 2023, con riferimento all'affidamento all'Associazione per la sussidiarietà e la modernizzazione degli enti locali (ASMEL) dei compiti gestionali e di supporto connessi alle selezioni uniche per la formazione di elenchi di idonei all'assunzione nei ruoli dell'amministrazione degli enti locali ai sensi dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 80/2021[280].

L'istruttoria è stata avviata a seguito dell'attività ispettiva svolta dall'Ufficio con la collaborazione della Guardia di Finanza.

In data 26 gennaio 2022, il Comune di Carignano (TO), il Comune di Irsina (MT), il Comune di Lucca Sicula (AG), il Comune di Pianezze (VI), il Comune di Sepino (CB) e la Comunità Montana Alto e Medio Sele (SA) hanno sottoscritto un accordo, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241/1990, per affidare ad ASMEL i compiti gestionali e di supporto connessi all'utilizzazione dell'istituto di cui all'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 80/2021 e, dunque, per svolgere selezioni di personale per una successiva assunzione negli enti locali, ASMEL ha sottoscritto l'accordo "per accettazione".

L'accordo, che vede il Comune di Carignano quale capofila, è di durata indeterminata ed è aperto alla possibile successiva adesione di tutti gli enti associati ad ASMEL e, infatti, nel mese di maggio 2023 risultavano aver aderito allo stesso n. 457 enti soci (in corso di istruttoria ASMEL ha dichiarato che l'Associazione contava al tempo n. 2.200 enti locali iscritti a libro soci, mentre considerando quelli aderenti in forma aggregata il numero complessivo dei soci risultava essere pari a n. 4.054).

L'allegato all'accordo prevedeva la formazione di elenchi di soggetti idonei per una serie di profili professionali, di diverse categorie, precisando che, su richiesta delle amministrazioni, potevano essere attivate anche selezioni per elenchi relativi ad altri profili professionali.

L'associazione ASMEL pubblicava, nella GURI del 12 aprile 2022, la selezione pubblica per la formazione di un elenco di idonei.

A valle dello svolgimento delle procedure selettive, da cui deriva l'iscrizione negli elenchi di idonei per vari profili professionali (valida per tre anni), viene svolta una procedura di interpello con prova selettiva semplificata da parte degli enti soci aderenti all'accordo, che si conclude con una graduatoria finale valida per le assunzioni dell'ente che ha emesso l'interpello, che procede quindi all'assunzione del vincitore.

L'associazione ASMEL ha pubblicato sia la selezione pubblica per l'aggiornamento degli elenchi di idonei alle assunzioni relativamente ai profili presenti nel precedente avviso pubblicato il 12 aprile 2022, sia la selezio-

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

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

ne pubblica per la formazione di un elenco di idonei ai sensi dell'articolo 3-*bis* del decreto-legge n. 80/2021, per ulteriori n. 16 profili professionali rispetto a quelli presenti nell'avviso del 12 aprile 2022.

A decorrere dal 27 settembre 2022, gli enti sottoscrittori dell'accordo hanno avviato le procedure di interpello.

All'esito dell'istruttoria effettuata, si è riscontrato come, tramite l'accordo del 26 gennaio 2022, modificato in data 13 febbraio 2023 ed in data 7 marzo 2023, gli enti succitati abbiano affidato ad ASMEL un contratto a titolo oneroso, in quanto per le attività che questa svolge riceve delle somme di denaro, che appaiono essere essenzialmente a titolo di corrispettivo. Infatti, alle procedure di selezione svolte nel 2022, hanno partecipato n. 60.559 candidati, che hanno versato ad ASMEL la "tassa di concorso" di € 10,33, per un ammontare complessivo di € 625.574,47. A tale somma andranno, poi, ad aggiungersi gli importi da versare ad ASMEL da parte di ciascun ente che procede all'assunzione ai sensi dell'articolo 8 dell'accordo, ossia un importo omnicomprensivo *una tantum* pari al 100% dell'importo lordo della busta paga mensile del dipendente in caso di assunzione a tempo indeterminato e del 75% in caso di assunzione a tempo determinato.

Alla luce di quanto sopra, stante l'onerosità e la sinallagmaticità delle prestazioni in esame, si è ritenuto che con l'accordo del 26 gennaio 2022, gli enti locali abbiano affidato ad ASMEL un appalto di servizi, consistente nella gestione delle selezioni e dei concorsi pubblici, rientrante a pieno titolo nell'ambito di applicazione del d.lgs. n. 50/2016.

L'affidamento di cui trattasi, sebbene possegga tutti gli elementi atti a qualificarlo come appalto di servizi, non è stato preceduto da alcuna procedura ad evidenza pubblica o gara informale. L'affidamento da parte degli enti ad ASMEL è, infatti, avvenuto in forma diretta, in totale disapplicazione del d.lgs. n. 50/2016, con conseguente violazione delle norme in materia di contrattualistica pubblica e dei principi di pubblicità, concorrenza e *par condicio* di cui all'articolo 30 del d.lgs. n. 50/2016, in quanto il mercato della selezione e valutazione del personale in ambito pubblico è caratterizzato da più operatori economici che vi operano in concorrenza.

Le criticità sopra evidenziate sono apparse ancora più rilevanti se si tiene conto che l'accordo si configura come una sorta di "accordo quadro" aperto a future adesioni da parte di altri enti locali, che, quindi, potrebbero ulteriormente affidare in forma diretta ad ASMEL la gestione delle selezioni delle figure professionali previste nell'accordo stesso. Il meccanismo si presta, inoltre, a reiterazioni, stante la durata illimitata dell'accordo, e ciò trova conferma nella pubblicazione, in data 7 marzo 2023, di due nuovi avvisi, uno per l'aggiornamento degli elenchi di idonei del concorso del 2022, ed uno per la formazione di nuovi elenchi di idonei per ulteriori n.16 profili professionali, che costituiscono un'ulteriore opportunità di guadagno per ASMEL e si prestano ad ulteriori violazioni delle disposizioni del d.lgs. n. 50/2016, nonché dei principi di concorrenza, pubblicità e *par condicio*.

15.3.4. ASL di Frosinone: approvvigionamento di presidi medici e prodotti sanitari

Infine, appare opportuno richiamare le molteplici criticità emerse nell'ambito dell'attività di vigilanza svolta nei confronti dell'ASL di Frosinone, relativamente all'attività di approvvigionamento per la fornitura di presìdi medici e prodotti sanitari riferibili alle farmacie della medesima ASL.

A titolo esemplificativo, può essere richiamata la prassi anomala – accertata nel caso di specie – relativa all'utilizzazione ripetuta dei medesimi CIG, anche per affidamenti di molto successivi al momento di acquisizione del CIG originario; da tale utilizzo anomalo delle modalità di acquisto ad opera della stazione appaltante, sono derivati il mancato rispetto delle norme del Codice dei contratti sugli affidamenti, l'elusione degli adempimenti agli obblighi informativi verso l'Autorità (inerenti al mancato invio dei dati sugli appalti di competenza) ed il mancato adeguato rispetto della disciplina sulla tracciabilità dei flussi finanziari, di cui alla già citata legge n. 136/2010.

Le risultanze dell'attività svolta sono quindi confluite nella delibera ANAC n. 562 del 29 novembre 2023, con la quale sono stati evidenziati una serie di ambiti che risultavano violati dalla ASL di Frosinone.

Un primo ambito violato è risultato essere quello della programmazione degli acquisti considerando che sia la documentazione resa disponibile in atti che i comportamenti messi in atto dalla stazione appaltante, hanno reso evidente come la stessa ASL non avesse contezza, in termini effettivi ed attraverso una reale verifica dello stato dei contratti di fornitura in corso e/o terminati, delle proprie necessità di approvvigionamento nel tempo di beni, contravvenendo, in tal modo, anche al divieto di frammentazione delle gare pubbliche.

Un secondo aspetto, oggetto di contestazione nella richiamata delibera ANAC, ha riguardato l'illegittimo frazionamento degli acquisti, culminato in affidamenti di

forniture in assenza di procedure ad evidenza pubblica: questo *modus procedendi* – pur finalizzato a garantire la costante presenza dei beni necessari allo svolgimento delle attività della ASL – ha comportato anche il mancato rispetto del principio della tutela della concorrenza (realizzatosi tramite l'assegnazione di affidamenti senza ricorrere al mercato ed alle "altre società" che avrebbero potuto partecipare alle procedure).

Un'ulteriore criticità rilevata ha riguardato l'applicazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari; la modalità di utilizzo dei CIG adottata dalla ASL di Frosinone – almeno nel caso dei CIG oggetto di specifica indagine in sede ispettiva – è risultata, infatti, completamente elusiva della disciplina di cui alla legge n. 136/2010, laddove solo l'utilizzo di uno specifico CIG, collegato univocamente ad una procedura/affidamento, permette di rendere trasparenti le operazioni finanziarie relative all'utilizzo del corrispettivo dei contratti pubblici, in modo, come detto, da consentire un controllo *in itinere* ed *a posteriori* sui flussi finanziari provenienti dalle amministrazioni pubbliche.

16 L'ATTIVITÀ DI VIGILANZA E SANZIONATORIA NEI CONFRONTI DELLE SOA E DEGLI OPERATORI ECONOMICI, LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO

16.1. L'IMPATTO SUL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEL NUOVO CODICE DEI CONTRATTI

Il nuovo Codice dei contratti pubblici ha introdotto molte novità anche in relazione al sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici per la partecipazione agli affidamenti pubblici di lavori di importo superiore ad € 150.000,00, tra le quali quelle introdotte dall'articolo 100 e dall'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36/2023[281].

L'Autorità, già prima dell'entrata in vigore della nuova legislazione, ha avviato una complessiva rivisitazione dei suoi più recenti pronunciamenti sulla materia, a partire dal documento più significativo in materia adottato il 16 ottobre 2014, ossia il *Manuale sulla attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*.

Con tale documento, l'Autorità aveva posto in essere l'aggiornamento, l'integrazione e la razionalizzazione dei circa 300 atti, tra determinazioni, comunicati e deliberazioni, emanati a far data dal 1999 dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici (AVLP) e dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP) prima, e da ANAC dopo.

Con il Manuale, inoltre, si era inteso fornire, per la prima volta, criteri rigorosi per l'utilizzo delle cessioni di rami d'azienda ai fini del rilascio dell'attestato di qualificazione, ed elementi più dettagliati e stringenti per la valutazione dei lavori privati. Vennero introdotte, altresì, verifiche più puntuali ai fini dell'accertamento dell'indipendenza di giudizio delle Società Organismo di Attestazione (SOA) e della vigilanza sulla loro attività.

Ovviamente tutte le indicazioni del Manuale avevano lo scopo di chiarire e individuare specifiche interpretazioni delle normative di riferimento all'epoca vigenti, ossia il d.lgs. n. 163/2006[282] e il relativo Regolamento attuativo, emanato con il d.P.R. n. 207/2010[283].

Successivamente alla pubblicazione del Manuale, l'Autorità ha adottato numerosi singoli pronunciamenti su fattispecie di interesse per le quali era risultato necessario condurre ulteriori approfondimenti e fornire specifiche indicazioni.

Da qui la necessità di sottoporre lo stesso Manuale a più interventi "manutentivi", il più rilevante dei quali è stato realizzato con il Comunicato del Presidente del 9 marzo 2016, rubricato come *Ulteriori precisazioni in merito al Manuale sulla attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*.

In occasione dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 50/2016[284], pur tenendo conto delle significative modifiche normative introdotte in relazione alla disciplina dei contratti pubblici, il necessario aggiornamento del Manuale è stato posticipato alla prevista emanazione di un atto regolatorio secondario; ciò anche in considerazione della disposizione transitoria in virtù della quale, fino all'adozione di un nuovo regolamento attuativo, continuavano ad applicarsi, in quanto compatibili, le disposizioni del d.P.R. n. 207/2010 che riguardavano il "*Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori*".

Come noto, il Regolamento unico al codice del 2016 non è stato mai approvato, in quanto il legislatore ha scelto di rinnovare completamente la normativa primaria.

Con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2023, del d.lgs. n.

281 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*".

282 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*".

283 Decreto del Presidente della Repubblica del 5 ottobre 2010, n. 207, che contiene 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»*".

284 Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante "*Codice dei contratti pubblici*".

36/2023, non è stato più possibile rinviare la revisione complessiva del Manuale, in quanto la disciplina del sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici, come disposto dall'articolo 100, comma 4, del nuovo Codice, è stata inserita nell'Allegato II.12, che sostituisce integralmente la disciplina attuativa in precedenza dettata dalla parte del d.P.R. n. 207/2010 rimasta vigente.

Tale revisione rappresenta un'operazione complessa, che va oltre il mero aggiornamento dei riferimenti normativi e che deve necessariamente anche tenere conto dei numerosi pronunciamenti adottati da ANAC, successivamente alla pubblicazione del Manuale, allo scopo di assicurare una migliore attuazione della disciplina dell'attività di attestazione, aggiornarla rispetto ai nuovi interventi del legislatore e al consolidamento di indirizzi giurisprudenziali che hanno condizionato anche il sistema di qualificazione, risolvere le criticità emerse nello svolgimento dell'attività di vigilanza e a seguito del confronto dell'Autorità con gli organismi di attestazione sull'applicazione delle indicazioni operative fornite dal Manuale stesso.

Altro tema sul quale si è avviata una specifica attività di riesame collegata alle novità introdotte dal d.lgs. n. 36/2023 e all'aggiornamento del Manuale, è la stretta connessione tra il sistema di qualificazione per gli esecutori di lavori pubblici e il processo di digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti, soprattutto per quanto riguarda l'istituto del Fascicolo virtuale dell'operatore economico (FVOE) di cui all'articolo 24, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023, che individua gli organismi di attestazione SOA tra i soggetti a cui garantire l'accessibilità al Fascicolo stesso.

L'attuazione della suddetta previsione consentirà nel tempo il raggiungimento di molteplici scopi; attualmente il primo risultato da raggiungere è consentire alle SOA, attraverso l'accesso al FVOE, la possibilità di svolgere le verifiche in ordine alla sussistenza della maggior parte dei requisiti generali e speciali che le imprese devono dimostrare di possedere per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione.

16.2. IL SISTEMA DI QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI ECONOMICI E GLI ISTITUTI DI PREMIALITÀ: IL *RATING* DI LEGALITÀ

Il sistema di qualificazione, come noto, trova il suo elemento centrale nell'attestazione di qualificazione SOA, fin dalla sua istituzione, ad opera della legge n. 109/1994[285]; tale impianto è stato confermato poi dal d.lgs. n. 163/2006 e dal d.lgs. n. 50/2016, nonché dal nuovo Codice dei contratti pubblici di cui al d.lgs. n. 36/2023 ed in particolare dalle disposizioni di cui all'Allegato II.12, *"Sistema di qualificazione e requisiti per gli esecutori di lavori. Requisiti per la partecipazione alle procedure di affidamento dei servizi di ingegneria e architettura"*.

Tuttavia, il sistema di qualificazione originario è stato arricchito anche attraverso l'individuazione di nuovi istituti, finalizzati a consentire agli operatori economici di ricorrere a ulteriori modalità valutative dei requisiti posseduti.

Dall'inizio dell'anno 2013, nel tentativo di ancorare il concetto di qualificazione a parametri di tipo qualitativo, è stato introdotto il *rating* di legalità, gestito dall'Autorità Garante della Concorrenza e del mercato (AGCM - articolo 5-*ter* del decreto-legge n. 1/2012[286]).

Il *rating* di legalità è uno strumento che premia le aziende che rispettano la legge, che sono trasparenti e che operano secondo sani principi. L'attestazione indica il livello del rispetto della legalità, nonché della corretta ed etica conduzione della attività, tramite l'assegnazione di un valore misurato in "stellette".

Si tratta di uno strumento con un limitato perimetro applicativo, in quanto accessibile solo ad imprese (sia in forma individuale che collettiva) che rispettano determinati requisiti, tra cui un fatturato annuo minimo di 2.000.000 euro, come dettagliatamente indicato nel Regolamento attuativo in materia di *rating* di legalità adottato da AGCM con delibera del 15 maggio 2018 e successivamente modificato con delibera n. 28361 del 28 luglio 2020.

Il conseguimento di un buon punteggio permette di ottenere vantaggi riconosciuti dalla legge, come ad esempio quelli per la concessione di finanziamenti pubblici o per l'accesso al credito bancario.

285 Legge 11 febbraio 1994, n. 109, recante "*Legge quadro in materia di lavori pubblici*".

286 Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante "*Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*", convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

L'Autorità fornisce da diversi anni il proprio contributo, nell'ambito dei compiti attribuiti ad AGCM, rendendo disponibili le specifiche informazioni possedute circa la condotta degli operatori economici richiedenti il *rating* di legalità, nonché collaborando, anche in fase di revisione periodica del Regolamento attuativo in materia, ai fini della semplificazione e del miglioramento della complessiva efficienza delle verifiche previste.

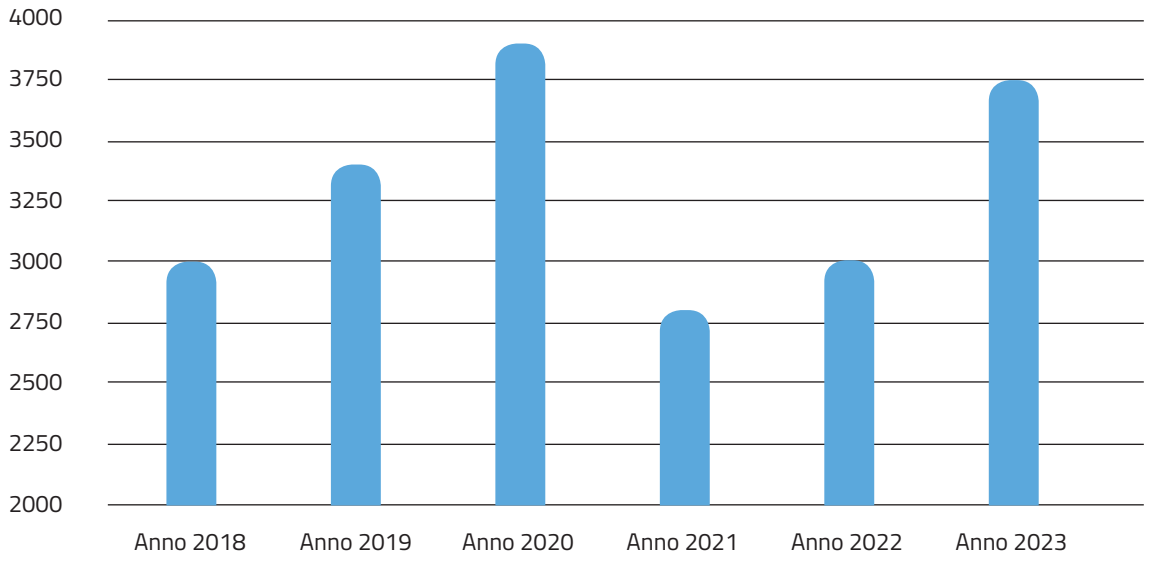
In particolare, il contributo di ANAC si sostanzia nel verificare che le imprese richiedenti il *rating* non siano destinatarie di provvedimenti sanzionatori in materia di prevenzione della corruzione, trasparenza e contratti pubblici di natura pecuniaria e/o interdittiva, e che nei loro confronti non sia stata adottata la misura della straordinaria e temporanea gestione, prevista dall'articolo 32, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 90/2014[287].

Dall'analisi dei dati relativi all'anno 2023, si evidenzia una ripresa del ricorso all'istituto premiale; sono state esaminate, infatti, circa n. 3.000 istanze nel 2018, poco meno di n. 3.400 nel 2019, circa n. 3.900 nel 2020, poco più di n. 2.800 nel 2021 e poco più di 3.000 nel 2022.

Nell'anno 2023 le richieste di rilascio o rinnovo del *rating* di legalità (il quale ha validità biennale), sono state più di n. 3.700 e ANAC ha effettuato le verifiche su tali richieste, formulando n. 91 note di rilievi ad AGCM.

Tale andamento vede, dunque, dopo la significativa flessione dell'anno 2021, una ripresa, da correlarsi ragionevolmente al progressivo superamento dei gravi effetti prodotti dalla emergenza pandemica sul tessuto imprenditoriale del Paese.

Grafico 16.1 | Andamento delle richieste di rilascio o rinnovo *rating* di legalità nel periodo 2018–2023



Fonte ANAC

287 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 dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

16.3. LA VIGILANZA SULLE SOA

Nell'anno 2023, l'Autorità ha portato avanti la funzione di vigilanza su n. 15 Società Organismo di Attestazione (SOA), organismi di diritto privato autorizzati al rilascio delle attestazioni di qualificazione alle imprese per la partecipazione alle procedure di affidamento di lavori pubblici.

16.3.1. I controlli periodici sulla struttura organizzativa delle SOA

L'attività ordinaria di vigilanza sulle SOA è stata attuata d'ufficio attraverso le verifiche, effettuate con cadenza semestrale, sul possesso dei requisiti morali e di indipendenza, di cui all'articolo 5 dell'Allegato II.12 al d.lgs. n. 36/2023, in capo ai soggetti (soci, amministratori, dipendenti, sindaci e loro familiari) che compongono la struttura organizzativa delle SOA autorizzate, così come previsto dal *Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*.

Al fine di migliorare le modalità di svolgimento di tale attività, in termini di produttività ed efficacia, è stato attivato – già a partire dallo scorso anno – un apposito servizio di "Monitoraggio d'impresa" con Infocamere, idoneo a verificare periodicamente, senza l'intervento dell'utente, le variazioni iscritte nel registro imprese per un determinato gruppo di soggetti fisici o giuridici (nel caso delle SOA, i numeri oscillano da 3.800 a 4.000 per le persone fisiche e da 900 a 1.100 per le persone giuridiche).

In tale modo si è potuto disporre di elaborazioni che hanno consentito di rilevare con immediatezza le eventuali modifiche di rilievo intervenute, nonché di svolgere in modo più spedito i controlli periodici sulla struttura organizzativa di tutte le SOA.

Per ogni semestre, quindi, sono state sottoposte a verifica le modifiche intervenute sulle cariche e partecipazioni di circa 1.000 operatori economici, detenute da circa 4.000 soci, sindaci, amministratori, dipendenti e loro familiari. Analoga verifica ha riguardato gli stessi operatori economici, per i quali sono state esaminate le variazioni dell'oggetto sociale, al fine di valutare l'eventuale insorgere di nuovi o ulteriori profili di incompatibilità con l'attività svolta dalle SOA.

Con riferimento ai medesimi soggetti, sono stati 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.

16.3.2. I controlli sulle operazioni societarie delle SOA

In aggiunta ai controlli semestrali, la vigilanza è stata attuata in occasione del rilascio dei nulla osta al trasferimento, a titolo oneroso o gratuito, delle azioni delle SOA, alle cessioni di ramo d'azienda tra SOA e/o alle fusioni per incorporazione tra SOA, alle modifiche dei membri dei Consigli di amministrazione e dei collegi sindacali, alle modifiche dell'organico delle SOA.

Le criticità – laddove rilevate all'esito dell'attività di controllo – sono state, di regola, prontamente eliminate dalle SOA ovvero superate attraverso l'imposizione, da parte di ANAC, di specifici divieti di attestazione, volti a garantire il corretto *modus operandi* degli organismi di attestazione.

In alcuni casi, tuttavia, la rimozione delle situazioni di incompatibilità ha richiesto lo svolgimento di istruttorie particolarmente complesse e dai tempi più lunghi: ciò si è verificato, principalmente, laddove le SOA non abbiano inteso conformarsi immediatamente alle indicazioni dell'Autorità, rendendosi necessario il ricorso a soluzioni di carattere giurisdizionale.

Nell'anno 2023, in particolare, sono state svolte n. 92 istruttorie riguardanti istanze di rilascio di nulla osta, di cui n. 65 relative all'assunzione di nuovo personale e n. 4 per passaggi di area di dipendenti già in organico, n. 8 relative alla nomina o rinnovo di membri del Consiglio di amministrazione, n. 9 relative alla nomina o rinnovo dei membri del collegio sindacale, n. 6 relative al trasferimento di quote azionarie delle SOA.

Appare interessante notare come, rispetto all'anno precedente, si sia registrato un significativo aumento del numero di assunzioni effettuate dalle SOA (n. 65 nel 2023 contro n. 24 nel 2022), dato, questo, da leggere unitamente a quello relativo al netto incremento del numero degli attestati emessi (n. 21223 nel 2023 contro n. 17356 nel 2022), come riportato – all'esito dell'analisi sistemica compiuta – nella tabella riepilogativa n. 16.4 posta in calce al paragrafo 16.6. del presente capitolo.

16.4. LA VIGILANZA SULLE ATTESTAZIONI DI QUALIFICAZIONE RILASCIATE AGLI OPERATORI ECONOMICI

16.4.1. La vigilanza sull'attività di qualificazione svolta dalle SOA

Anche nel corso del 2023, l'Autorità ha esercitato specifiche funzioni di vigilanza volte a verificare il corretto operato degli organismi di attestazione durante l'esercizio della loro attività di attestazione, con particolare riguardo al rispetto delle indicazioni contenute nell'articolo 11 dell'Allegato II.12 del Codice dei contratti pubblici.

Rilevante è la mole di informazioni acquisite nel corso delle visite ispettive presso alcuni degli organismi vigilati, svolte nel periodo compreso tra la fine del 2022 e l'inizio del 2023. Lo svolgimento delle verifiche ispettive *in loco* è una delle modalità operative di attuazione dell'attività di vigilanza da parte di ANAC, previste dall'articolo 12, comma 1, del richiamato Allegato; vigilanza che viene esercitata ai sensi dell'articolo 222, comma 3, lettera f), del d.lgs. n. 36/2023.

Gli accertamenti ispettivi effettuato si sono focalizzati – seppur in maniera non esclusiva – sui seguenti aspetti:

- verifica dei comportamenti e delle prassi amministrative tenute dalle stesse SOA nello svolgimento dell'attività di attestazione, alla luce delle disposizioni normative e regolamentari e delle indicazioni fornite dall'Autorità con il *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro* e con le successive indicazioni operative fornite con deliberazioni o comunicati del Presidente;

- analisi dei requisiti generali e speciali *ex* articolo 18 dell'Allegato II.12, del 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/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 /autorizzate.

Si deve rilevare che la visita presso le sedi operative delle SOA è da considerarsi una fase preliminare di tutta l'attività ispettiva, in quanto le informazioni e i documenti acquisiti nel corso di tale fase, necessitano di ulteriore e approfondita analisi, al fine di verificare la sussistenza di irregolarità.

Su tale aspetto si evidenzia che le acquisizioni documentali consentono di acquisire quella parte di informazioni relative allo svolgimento dell'attività di attestazione che ANAC non è in grado di controllare e verificare direttamente, attraverso i controlli direttamente realizzabili attraverso gli istituzionali sistemi di scambio dati esistenti tra ANAC e SOA, nonché attraverso altre banche dati e archivi messi a disposizione da altre amministrazioni ed enti, la cui consultazione consente di valutare in parte il corretto operato delle stesse SOA nel corso delle istruttorie di attestazione.

Più nello specifico, la documentazione e i dati acquisiti presso gli organismi di attestazione hanno riguardato la valutazione dei certificati di esecuzione lavori (CEL) rilasciati alle imprese da committenti privati e la completezza della documentazione esibita a corredo; sono stati, inoltre, esaminati i requisiti di idoneità valutati dalle SOA ed occorrenti per conseguire particolari categorie per le quali sono richieste dalla legge prescrizioni più stringenti.

Terminata la fase preliminare – che comprende anche il confronto con il *management* degli organismi di attestazione sulle varie fattispecie esaminate – le verifiche hanno avuto un seguito temporale decisamente esteso, che si è sviluppato su due percorsi.

Il primo percorso intrapreso ha avuto come motore l'analisi delle prassi adottate dalle SOA per lo svolgimento di parte delle istruttorie di attestazione, nonché la tipologia e la forma della documentazione esibite dalle imprese agli stessi organismi.

Si è evidenziato che alcune modalità operative rilevate nella fase preliminare dell'attività ispettiva e approfondite in quella successiva necessitassero di una manutenzione, pertanto, condotte le necessarie valutazione ed analisi, l'Autorità ha fornito alcuni chiarimenti di cui si parlerà più avanti.

Un secondo percorso, più operativo, ha riguardato la disamina approfondita di tutte le istruttorie di attestazione già preliminarmente visionate, al termine della quale l'Autorità, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, dell'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36/2023, ha richiesto alle SOA interessate di avviare un procedimento di riesame delle

attestazioni di qualificazione già rilasciate secondo le procedure 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 condotta dall'Autorità ha fornito numerosi spunti di riflessione su alcune disposizioni e necessità di approfondimenti volti ad individuare gli strumenti più idonei ad assicurare l'efficacia delle disposizioni in materia di qualificazione.

16.4.2. Il monitoraggio sui requisiti di qualificazione e sulle operazioni aziendali

Nel corso dell'anno 2023 l'Autorità ha continuato ad analizzare le comunicazioni relative alle operazioni di trasferimento aziendale (cessioni e/o affitti e/o scissioni di aziende o suoi rami) degli operatori economici in possesso di attestazione di qualificazione, inserendo nel Casellario informatico un totale di n. 700 annotazioni, previa valutazione istruttoria della documentazione prodotta, svolta secondo le modalità individuate dal *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro*, nel quale sono descritti gli indicatori di riferimento circa la reale funzionalità/produttività del complesso aziendale acquisito dalle imprese cessionarie per conseguire l'attestazione di qualificazione.

In relazione alla decadenza degli attestati rilasciati alle imprese cedenti l'azienda o suo ramo, sono state inviate alle parti interessate n. 120 note di formale comunicazione dell'inserimento dell'annotazione nel Casellario informatico.

Sono state poi istruite e successivamente annotate, laddove occorrente, n. 87 comunicazioni pervenute dalle SOA relative a decadenza degli attestati per fallimento delle imprese, per rinuncia delle stesse ovvero carenza di idonea direzione tecnica, e/o altro requisito necessario.

Relativamente al possesso della qualità aziendale, sono state istruite n. 70 comunicazioni di revoca, provenienti dagli organismi di certificazione e non confluite nel flusso centralizzato presso ACCREDIA, che hanno dato luogo, ove necessario, alle relative annotazioni, o al monitoraggio dei procedimenti svolti dalla SOA e finalizzati alla verifica del mantenimento del requisito in questione, per un totale di n. 17 istruttorie.

L'attività di monitoraggio si è estesa anche a n. 260 comunicazioni di variazione di requisiti, di cui n. 118 relative alla direzione tecnica e n. 142 relative alla rappresentanza legale, per le quali è stata verificata la tempistica degli aggiornamenti sugli attestati e sono state svolte n. 43 istruttorie finalizzate a realizzare le possibili azioni di sollecito sui soggetti direttamente interessati.

Nell'anno 2023 sono state, altresì, ricevute circa n. 1.200 comunicazioni di variazione della direzione tecnica inserite automaticamente dagli operatori economici sul sistema informatico in uso. Anche per esse è stata realizzata un'attività di monitoraggio volta a verificare se la variazione comunicata potesse incidere sull'attestato di qualificazione eventualmente rilasciato.

16.4.3. I procedimenti di accertamento delle false dichiarazioni rese ai fini del rilascio dell'attestazione di qualificazione

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, nel caso 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. 50/2016, e articoli 100, comma 13, e 222, comma 13, d.lgs. n. 36/2023).

Nel corso dell'anno 2023 l'Autorità ha avviato n. 102 di questi procedimenti, n. 78 dei quali sono stati definiti entro la fine dell'anno.

Tra questi, in n. 69 casi sono state irrogate sanzioni pecuniarie e interdittive, 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.

Nei restanti n. 9 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 2023 vi è stata una sostanziale riduzione delle segnalazioni ricevute dalle SOA per false dichiarazioni rese ai sensi del d.P.R. n. 445/2000[288] 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 deve essere ricondotta all'attività di sensibilizzazione svolta dall'Autorità nei confronti delle SOA – da ultimo con comunicazione del 12 settembre 2023 – in merito alle difficoltà riscontrate e manifestate dagli operatori economici nella richiesta di qualificazione, specie nel caso di primo rilascio dell'attestazione.

In particolare, 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.

Di contro, l'entrata in vigore, dal 1° luglio 2023, dell'obbligo dell'attestazione di qualificazione per l'accesso alle agevolazioni fiscali del c.d. *superbonus*, ha portato ad un incremento delle segnalazioni per certificati di esecuzione lavori (CEL) non confermati.

16.5. QUESTIONI DI CARATTERE GENERALE SUI REQUISITI DI QUALIFICAZIONE

16.5.1. La qualificazione mediante avvalimento in caso di controllo societario esercitato da persona fisica

Con nota del 31 maggio 2023, indirizzata a tutte le SOA autorizzate e pubblicata sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, a seguito di uno specifico quesito pervenuto, sono stati forniti chiarimenti in merito alla possibilità di consentire la qualificazione mediante avvalimento *ex* articolo 50 del d.lgs. n. 163/2006 – applicabile in via transitoria per effetto di quanto disposto dal Comunicato del Presidente del 3 agosto 2016 –, anche nelle ipotesi in cui la posizione di controllo o collegamento di cui all'art. 2359, commi 1 e 2, del Codice civile, sia riferibile non ad una società ma ad una persona fisica.

In particolare, è stato ritenuto ammissibile che un'impresa possa ottenere l'attestazione di qualificazione avvalendosi dei requisiti di altra impresa, nel caso in cui ausiliaria e ausiliata siano parte di una *holding* personale che operi come un'impresa unica, con direzione unitaria e patrimoni destinati al conseguimento di una finalità comune e ulteriore rispetto al semplice obiettivo sociale del lucro.

Al riguardo, è stato precisato che occorre che il socio di maggioranza comune si comporti in concreto da *dominus* e imponga alle società controllate una politica convergente in materia di utilizzo delle risorse oggetto di avvalimento che ne assicuri la stabile ed effettiva disponibilità in favore dell'impresa ausiliata per tutto il periodo di validità dell'attestazione.

È stata quindi richiamata l'attenzione delle SOA sulla necessità di svolgere le valutazioni di competenza in merito alla sussistenza dei presupposti e delle condizioni individuati dall'articolo 50 del d.lgs. n. 163/2006 con adeguata ponderazione e prudenza, soprattutto nei casi in cui le imprese ausiliaria e ausiliata siano controllate da una stessa impresa o persona fisica, esaminando, segnatamente, l'effettiva portata degli accordi esistenti in materia, risultanti da clausole

288 Decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, recante "*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa*."

statutarie o da patti para-sociali, e la concreta possibilità degli stessi di garantire la disponibilità stabile ed effettiva in favore dell'impresa ausiliata delle risorse oggetto di avvalimento per tutta la durata dell'attestazione di qualificazione.

Va evidenziato, sul punto, che, l'interpretazione offerta può ritenersi confermata anche in vigenza del nuovo Codice dei contratti, atteso che la disciplina della qualificazione mediante avvalimento, oggi contenuta nell'articolo 26 dell'Allegato II.12 del d.lgs. n. 36/2023, riprende sostanzialmente le disposizioni precedenti.

16.5.2. La verifica dei titoli autorizzativi a corredo dei certificati di esecuzione lavori privati

Con il Comunicato del Presidente del 28 marzo 2023 sono state fornite indicazioni in ordine alle richieste di verifica della veridicità e della sostanza dei titoli autorizzativi (permesso a costruire, dichiarazione di inizio attività, comunicazione di inizio lavori, etc.) presentati dagli operatori economici a corredo dei certificati di esecuzione di lavori privati, al fine del conseguimento dell'attestazione di qualificazione e alle richieste di emissione dei certificati di esecuzione lavori (CEL).

Ciò in quanto è emersa l'adozione di comportamenti difformi da parte delle amministrazioni riguardo alla qualificazione delle richieste e, di conseguenza, all'individuazione della normativa applicabile.

Una prima problematica, rilevata anche nell'ambito dell'attività ispettiva presso le sedi di alcuni organismi di attestazione, ha riguardato le richieste di conferma della veridicità della documentazione presentata a corredo dei CEL, per le quali alcune amministrazioni richiedevano la corresponsione di diritti di segreteria.

Il Comunicato ha chiarito come il fondamento normativo della richiesta delle SOA debba essere individuato nelle disposizioni del Codice dei contratti pubblici e del d.P.R. n. 207/2010 all'epoca vigenti in via transitoria.

Le medesime considerazioni valgono anche alla luce del d.lgs. n. 36/2023 e dell'Allegato II.12 che ha recepito, senza sostanziali modifiche, la disciplina previgente.

Sul punto il Comunicato osserva che il crescente processo di digitalizzazione dei procedimenti persegue lo scopo di rendere più agevole per le pubbliche amministrazioni sia dematerializzare il trattamento dei flussi documentali in ingresso e in uscita, sia definire il processo di conservazione dei documenti informatici, dei fascicoli informatici e degli archivi, nonché delle copie.

Tuttavia, si deve tener conto che l'articolo 100, comma 7, del d.lgs. n. 36/2023, prevede che i lavori che possono valorizzarsi ai fini della qualificazione sono quelli eseguiti nel quindicennio precedente la stipula del contratto di attestazione.

In tali casi, quando le richieste di conferma avanzate dalle SOA riguardino atti non ancora trasferiti su supporto digitale, è presumibile che l'amministrazione sia chiamata a porre in essere un'attività di ricerca e riproduzione più gravosa rispetto a quella ordinaria, in relazione alla quale potrebbe ritenersi giustificata la richiesta di diritti di segreteria.

Per tutto quanto esposto e considerato, nello spirito di leale collaborazione, l'Autorità ha invitato le amministrazioni destinatarie delle richieste formulate dagli organismi di attestazione a fornire riscontro senza richiedere alcuna compartecipazione del privato, salvo i casi in cui ciò richieda un'attività di ricerca documentale più gravosa rispetto a quella ordinaria.

Anche con riferimento alle richieste di emissione dei CEL, si è ritenuto utile, mediante il Comunicato stesso, fornire indicazioni operative volte a favorire la corretta qualificazione dell'attività richiesta alle amministrazioni e l'individuazione della disciplina applicabile.

A tal fine, è stato chiarito che, nel caso di specie, la stazione appaltante è chiamata, in qualità di committente, ad attestare la corretta esecuzione dei lavori da parte dell'appaltatore mediante emissione del CEL.

L'emissione del CEL mediante inserimento del relativo documento informatico nel casellario dell'Autorità è configurabile come attività demandata al RUP nell'ambito del procedimento di affidamento ed esecuzione di contratti pubblici.

Si evidenzia, altresì, che i costi delle attività demandate al RUP sono computati nell'importo posto a base di gara e imputati ad un apposito Fondo risorse finanziarie con le modalità e nella misura stabilite dall'articolo 45 del d.lgs. n. 36/2023, che prevede l'attribuzione di un incentivo per lo svolgimento delle funzioni tecniche.

È stato evidenziato, altresì, che la legge n. 604/1962[289] prevede espressamente che *"nessun diritto è dovuto per*

289 Legge 8 giugno 1962, n. 604, recante "*Modificazioni allo stato giuridico e all'ordinamento della carriera dei segretari comunali e provinciali*."

atti richiesti d'ufficio nell'interesse dello Stato e dei servizi pubblici".

Il Comunicato ha chiarito che tale disposizione può ritenersi applicabile al caso concreto in considerazione della natura pubblicistica dell'attività svolta dalle SOA e delle finalità di interesse pubblico di tale attività, volta a garantire la corretta esecuzione di lavori pubblici in attuazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

16.5.3. Le verifiche della documentazione a corredo dei certificati di esecuzione lavori privati

Come anticipato sopra, uno degli aspetti su cui si è incentrata l'attività ispettiva ha riguardato la valutazione da parte delle SOA dei certificati di esecuzione lavori (CEL) privati e la completezza della documentazione esibita per il conseguimento dell'attestazione a corredo degli stessi.

Mediante il Comunicato del 24 maggio 2023 l'Autorità ha fornito chiarimenti a tutte le SOA autorizzate in relazione alle verifiche da compiere sulla documentazione presentata dalle imprese ai fini della qualificazione a corredo dei CEL privati, le cui modalità di svolgimento sono state specificate dall'Autorità con il *Manuale sull'attività di qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro* nell'ottobre 2014.

Gli accertamenti condotti, tuttavia, hanno rilevato che le SOA non sempre procedono ad una esaustiva azione di conferma della veridicità di tutti i documenti presentati, risultando, per alcuni CEL, mancante la documentazione di conferma della veridicità ad opera del committente oppure non svolta la verifica degli atti autorizzativi dei lavori eseguiti emessi dalle amministrazioni competenti.

A tale proposito le SOA interessate hanno giustificato l'asserita incompletezza dei controlli dichiarando di essersi attenute alle disposizioni del suindicato *Manuale sull'attività di qualificazione*, secondo le quali sarebbe sufficiente che il riscontro di veridicità provenga da almeno uno dei due soggetti interessati (committente o direttore dei lavori).

Il Comunicato ha precisato che la previsione del *Manuale sull'attività di qualificazione*, in base alla quale si ritiene sufficiente che il riscontro di veridicità provenga da almeno uno dei due soggetti che devono sottoscrivere il CEL (committente e direttore dei lavori), non può essere invocata in assenza del presupposto necessario per applicarla, ovvero che le SOA dimostrino di aver acquisito i restanti richiesti riscontri e la loro esaustività e congruenza sia idonea a comprovare la veridicità e sostanza di quanto esibito.

Per quanto attiene invece all'assenza, nella documentazione a corredo di alcuni lavori privati, degli atti autorizzativi, i rappresentanti delle SOA hanno specificato di aver ritenuto applicabili le norme vigenti all'epoca della realizzazione dei lavori, e non quelle in vigore all'atto delle verifiche sulla documentazione esibita dall'impresa.

Al riguardo, il Comunicato ha evidenziato che le previsioni di cui all'articolo 86, comma 5, del d.P.R. n. 207/2010 – oggi articolo 24, comma 5, dell'Allegato II.12, del d.lgs. n. 36/2023 – e le indicazioni contenute nel *Manuale sull'attività di qualificazione* si applicano anche ai CEL privati rilasciati e già valutati in vigenza del d.P.R. n. 34/2000[290].

Una siffatta puntualizzazione si è resa necessaria dal momento che le attuali disposizioni normative prevedono che i lavori utilizzabili per la qualificazione sono quelli realizzati nei quindici anni antecedenti la data di sottoscrizione del contratto con la SOA, tra i quali possono figurare anche quelli eseguiti sotto il vigore del d.P.R. n. 34/2000.

In riferimento alla forma che i riscontri di veridicità dei necessari atti devono assumere, il Comunicato ha chiarito infine che qualsivoglia documento esibito in copia autentica non necessita di essere verificato presso il soggetto emittente o tenuto alla conservazione dell'originale solo laddove si possa evincere, con assoluta certezza, che tale atto sia la copia del documento originale a suo tempo esibito al pubblico ufficiale (funzionario comunale o notaio) che ha accertato e dichiarato la conformità di tale copia autentica rispetto all'originale.

16.5.4. Prime indicazioni sulla compilazione dei certificati di esecuzione lavori a seguito dell'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti

Sempre in materia di certificati di esecuzioni lavori, l'Autorità, con il Comunicato del Presidente del 3 ottobre 2023, ha chiarito le modalità per l'emissione degli stes-

290 Decreto del Presidente della Repubblica 25 gennaio 2000, n. 34, recante "*Regolamento per l'istituzione di un sistema di qualificazione unico dei soggetti esecutori di lavori pubblici, a norma dell'articolo 8, comma 2, della legge 11 febbraio 1994, n. 109*".

si, nonché per la loro utilizzazione ai fini della qualificazione ai sensi dell'articolo 100, comma 1, lettera a), del Codice dei contratti pubblici, nelle more del completo aggiornamento dei sistemi informatici in uso presso l'Autorità[291].

La necessità dell'intervento è collegata a quanto previsto dall'articolo 21, comma 5, dell'Allegato II.12 al d.lgs. n. 36/2023, il quale dispone che i certificati rilasciati all'esecutore dei lavori sono trasmessi, a cura delle stazioni appaltanti o degli enti concedenti, ad ANAC con le modalità stabilite nei provvedimenti della stessa Autorità.

Detta previsione appare congruente con il disposto dell'articolo 222, comma 10, del d.lgs. n. 36/2023, che prevede l'annotazione nel Casellario informatico, secondo le modalità individuate da ANAC con proprio provvedimento, delle notizie, informazioni e dati relativi agli operatori economici e riferiti alle iscrizioni previste dall'articolo 94, nonché delle ulteriori informazioni, ivi comprese quelle rilevanti per l'attribuzione della reputazione dell'impresa di cui all'articolo 109, o per il conseguimento dell'attestazione di qualificazione di cui all'articolo 103.

Tali previsioni consentono all'Autorità di individuare le modalità di emissione e trasmissione dei CEL in continuità con la normativa previgente e in conformità rispetto ai provvedimenti recentemente adottati in materia di digitalizzazione del ciclo di vita di contratti pubblici.

In tale ottica, con riferimento all'emissione di CEL per lavori eseguiti in vigenza del nuovo Codice, il Comunicato ha precisato che l'Autorità sta procedendo all'aggiornamento dei modelli da utilizzare. Fino a nuove indicazioni, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti dovranno continuare ad utilizzare i modelli già disponibili (Allegati B e B.1) e provvedere alla relativa trasmissione all'Autorità mediante il *Servizio per il rilascio alle imprese dei certificati per lavori eseguiti a cura delle Stazioni Appaltanti* disponibile sul sito *web* istituzionale di ANAC.

Per quanto concerne le modalità di emissione di CEL in caso di ricorso al subappalto e di affidamento al contraente generale, stabilite dall'articolo 119, comma 20, del d.lgs. n. 36/2023, il Comunicato ha ribadito che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti emettono un unico certificato con indicazione separata delle lavorazioni eseguite dall'impresa affidataria e di quelle eseguite dall'impresa o dalle imprese subappaltatrici. Ciò anche nel caso in cui la richiesta di emissione del CEL pervenga da queste ultime imprese.

Tale indicazione si è resa necessaria per garantire la ricostruzione della filiera dell'esecuzione e, di conseguenza, la tracciatura digitale dell'intero ciclo di vita del contratto, oltre che per finalità di monitoraggio e controllo degli affidamenti, anche per esigenze di trasparenza.

A tale ultimo proposito il Comunicato ha evidenziato, infatti, che per espressa previsione degli articoli 20 e 28 del Codice, la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici assolve anche a finalità di trasparenza dei dati e delle informazioni relativi a contratti pubblici, assicurando la tempestiva pubblicazione in formato aperto.

Inoltre, l'emissione di un'unica certificazione consente di scongiurare il rischio della proliferazione incontrollata di *sub*-affidamenti, scollegati dall'affidamento principale, già riscontrata nella prassi in numerose occasioni.

Le medesime indicazioni valgono per il caso di lavorazioni affidate al contraente generale e per i relativi *sub*-affidamenti dallo stesso realizzati. Anche in tale ipotesi, la stazione appaltante e l'ente concedente emettono un unico CEL secondo il modello già in uso nei sistemi dell'Autorità, con indicazione separata delle lavorazioni eseguite dal soggetto affidatario, o dai singoli componenti del soggetto affidatario (se raggruppamento temporanei di imprese) da quelle eseguite dai subappaltatori (se presenti).

Il Comunicato ha poi fornito chiarimenti – più volte ribaditi dall'Autorità – sia sulla scelta del modello da utilizzare per la emissione del CEL (Allegati B o B.1), sia sulla corretta compilazione di CEL per bandi che prevedono l'esecuzione di lavori nella categoria OG 11 (impianti tecnologici), definita nella Tabella A dell'Allegato II.12 al d.lgs. n. 36/2023, come la fornitura, l'installazione, la gestione e la manutenzione di un insieme di impianti tecnologici tra loro coordinati e interconnessi funzionalmente, non eseguibili separatamente, di cui alle categorie di opere specializzate individuate con l'acronimo OS 3, OS 28 e OS 30.

291 Per l'esame di detto Comunicato si rimanda anche alla trattazione contenuta nel paragrafo 4.1.5 del capitolo 8.

16.6. ANALISI DEI DATI RELATIVI ALLE IMPRESE QUALIFICATE

All'esito dell'analisi sistemica dei dati relativi alle imprese qualificate è emerso nel 2023 un deciso incremento sia tra le imprese con attestazioni in corso di validità, sia nel totale attestati emessi, mentre nel triennio precedente 2020-2022 era stato registrato un *trend* di crescita non di particolare rilievo ma costante.

Nel corso dell'anno 2023 il numero di imprese in possesso di un attestato di qualificazione è aumentato di circa il 15%; tale dato con tutta probabilità è da collegare a due fattori oggettivi: l'incentivo all'edilizia privata conseguente all'introduzione nel periodo pandemico e *post* pandemico dei vari *bonus* edilizi, nonché la sicura crescita degli affidamenti pubblici conseguente all'attuazione del PNRR.

Si rappresenta che la tabella n. 16.2 si basa sui dati riferiti alle attestazioni rilasciate dalle 18 SOA attive nel 2020, attualmente ridotte a 15, in conseguenza della cessazione dell'attività di attestazione.

Tabella 16.2 | Imprese con attestazioni in corso di validità raggruppate per SOA nel periodo 2020-2023

SOA	2020	2021	2022	2023
SOA 1	9696	982	1005	1121
SOA 2	54	4	1	0
SOA 3	1693	1739	1731	2043
SOA 4	5199	5899	5949	6571
SOA 5	2873	2924	2967	3370
SOA 6	2620	2687	2741	3198
SOA 7	3962	4152	4264	5118
SOA 8	64	1	0	0
SOA 9	558	16	1	0
SOA 10	393	383	384	418
SOA 11	2435	2462	2485	2964
SOA 12	619	645	670	785
SOA 13	507	435	378	453
SOA 14	442	461	418	486
SOA 15	952	989	997	1171
SOA 16	1316	1344	1408	1587
SOA 17	443	478	504	558
SOA 18	904	885	951	1146
TOTALE	**26003**	**26486**	**26854**	**30989**

Fonte ANAC

Nella tabella n. 16.3 viene riportato il totale del valore della qualificazione, correlata alle attestazioni emesse in favore delle imprese, riguardante sempre il periodo 2020-2023.

In controtendenza con l'aumento delle imprese qualificate, il valore rilevato non subisce un analogo incremento, attestandosi su valori analoghi a quelli registrati nel 2022; si può quindi affermare che le medesime condizioni che hanno consentito l'ingresso di nuovi operatori nel mercato abbia determinato quantomeno il ripetersi del decremento che era stato rilevato l'anno precedente.

Tabella 16.3 | Valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nel periodo 2020-2023

SOA	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2020	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2021	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2022	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2023
SOA 1	€ 5.092.880.000	€ 5.865.442.000	€ 5.207.376.000	€ 4.976.462.000
SOA 2	€ 2.013.497.000	€ 0	€ 0	
SOA 3	€ 13.405.005.000	€ 16.800.785.000	€ 13.711.976.000	€ 14.517.811.000
SOA 4	€ 33.830.760.000	€ 47.008.921.000	€ 41.338.774.000	€ 45.634.630.000
SOA 5	€ 37.858.382.000	€ 58.276.397.000	€ 52.336.952.000	€ 50.774.871.000
SOA 6	€ 22.676.068.000	€ 32.386.253.000	€ 28.283.350.000	€ 26.090.403.000
SOA 7	€ 45.940.523.000	€ 56.635.757.000	€ 60.767.497.000	€ 61.287.997.000
SOA 8	€ 0	€ 0	€ 0	
SOA 9	€ 3.523.393.000	€ 0	€ 0	
SOA 10	€ 5.664.462.000	€ 3.220.601.000	€ 3.660.520.000	€ 2.873.045.000
SOA 11	€ 16.709.621.000	€ 21.982.761.000	€ 20.340.205.000	€ 18.448.745.000
SOA 12	€ 4.450.331.000	€ 4.811.592.000	€ 4.016.603.000	€ 5.050.659.000
SOA 13	€ 1.820.998.000	€ 1.368.008.000	€ 969.182.000	€ 1.426.834.000
SOA 14	€ 1.157.388.000	€ 2.347.718.000	€ 1.189.215.000	€ 1.244.435.000
SOA 15	€ 2.868.547.000	€ 4.240.546.000	€ 4.595.319.000	€ 2.859.447.000
SOA 16	€ 24.153.140.000	€ 26.557.233.000	€ 22.216.263.000	€ 24.094.893.000
SOA 17	€ 4.621.997.000	€ 5.119.760.000	€ 4.346.421.000	€ 4.558.441.000
SOA 18	€ 8.774.884.000	€ 9.051.545.000	€ 11.391.681.000	€ 9.824.328.000
TOTALE	**€ 234.561.876.000**	**€ 295.673.319.000**	**€ 274.371.334.000**	**€ 273.663.001.000**

Fonte ANAC

Tabella 16.4 | Valore medio attestati emessi per anno nel periodo 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
A) Valore totale della qualificazione conseguita	€ 234.561.876.000	€ 295.673.319.000	€ 274.371.334.000	€ 273.663.001.000
B) Numero totale attestati emessi	17.445	19.716	17.356	21.223
C) Valore medio attestato (A/B)	€ 13.445.793,98	€ 14.996.617,62	€ 15.808.44,84	€ 12.894.642,65

Fonte ANAC

Il prospetto di cui alla tabella n. 16.4 chiarisce maggiormente la mancata coincidenza tra la crescita del numero degli attestati e il valore rimasto pressoché stabile del totale della qualificazione conseguita.

Il *report* evidenzia, infatti, che l'incremento delle attestazioni emesse nel 2023, rispetto al 2022, è del 22%, ed è anche superiore all'aumento del numero assoluto delle imprese in possesso della qualificazione; la conseguenza di tutto ciò è che il valore medio delle attestazioni rilasciate è diminuito.

Questo ultimo dato conferma l'ingresso nel mercato della qualificazione di operatori economici mai attestati in precedenza e che, quindi, possono accedere a livelli di qualificazione non elevati avendo maturato poche referenze; tali operatori si sono affacciati al settore delle costruzioni, con tutta probabilità, grazie proprio agli incentivi governativi e agli affidamenti di contratti pubblici legati all'attuazione del PNRR.

16.7. 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 2023 risulta pari a n. 174, di cui n. 157 relativi ad ipotesi di falsità od omissioni dichiarative e n. 17 ad ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità.

Di questi, n. 25 si sono conclusi con l'archiviazione, n. 64 con l'irrogazione della sola sanzione pecuniaria e n. 85 con l'irrogazione della sanzione pecuniaria insieme a quella interdittiva.

In particolare:

- per le ipotesi di falsa/omessa dichiarazione, n. 20 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione, n. 52 con la sola sanzione pecuniaria e n. 85 con sanzione interdittiva e pecuniaria;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, n. 5 procedimenti si sono conclusi con l'archiviazione e n. 12 con la sanzione pecuniaria (in questi casi non è prevista la possibilità di irrogare sanzioni interdittive).

Tabella 16.5 | Procedimenti sanzionatori nelle procedure di affidamento di contratti pubblici anno 2023

Oggetto del procedimento	Procedimenti definiti	Procedimenti archiviati	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria	Procedimenti definiti con sanzione pecuniaria e interdittiva
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	157	20	52	85
Omessa comunicazione all'Autorità	17	5	12	-
TOTALE	**174**	**25**	**64**	**85**

Fonte ANAC

Nell'anno 2023, 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 299.216,00 euro e i giorni di interdizione comminati n. 1.453;
- per le ipotesi di omissione degli obblighi comunicativi all'Autorità, l'ammontare delle sanzioni pecuniarie è pari a 9.450,00 euro.

L'ammontare totale delle sanzioni pecuniarie è dunque pari a 308.666,00 euro, di cui:

- per le ipotesi relative al possesso dei requisiti generali: 238.266,00 euro e n. 1.255 giorni di interdizione;
- per le ipotesi relative al possesso dei requisiti speciali: 60.950,00 euro e n. 198 giorni di interdizione.

La somma di tali importi è stata ottenuta considerando le singole sanzioni comminate ad un operatore econo-

mico o al 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 16.6 | 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	Durata complessiva sanzione interdittiva	Durata media sanzione interdittiva
Falsa/omessa dichiarazione in sede di gara	299.216,00	2.184,05	1.453	17
Omessa comunicazione all'Autorità	9.450,00	787,50		
TOTALE SANZIONI	**308.666,00**	**2.071,58**		

Fonte ANAC

Nel 90% 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 10% riguarda invece la violazione degli obblighi comunicativi all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti.

L'importo medio delle sanzioni comminate ammonta a 2.071,58 euro per procedimento, tra quelli conclusi con la sanzione pecuniaria.

Anche per l'anno 2023, 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 (euro 2.184,05) superiore rispetto a quelle riguardanti quelli per omessa comunicazione all'Autorità da parte delle stazioni appaltanti (euro 787,50).

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 17 giorni.

16.7.1. Le novità normative relative ai procedimenti sanzionatori e il nuovo Regolamento - delibera n. 271/2023

Nel corso dell'anno 2023, la novità normativa che più ha inciso sui procedimenti sanzionatori dell'Autorità in materia di contratti pubblici è l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, a seguito della quale, con delibera ANAC n. 271 del 20 giugno 2023, è stato adottato il nuovo *Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità in materia di contratti pubblici, ai fini dell'adeguamento alle nuove disposizioni del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36*; parzialmente modificato con successiva delibera ANAC n. 65 del 10 gennaio 2024.

Con tale Regolamento i modelli di delibere sanzionatorie e di archiviazione, oltre che i modelli di avvio del procedimento sono stati resi conformi alle nuove disposizioni introdotte.

Le novità più rilevanti sono state:

- l'aggiunta di nuove fattispecie sanzionatorie alle lettere f), g) e h) dell'articolo 2 e agli articoli 3, 4, 5 e 6;

- il dovere di avviare il procedimento sanzionatorio a seguito dell'accertamento delle violazioni relative alle condotte di cui all'articolo 6 nello svolgimento dell'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione dei contratti pubblici (articolo 10, comma 5);

- la cadenza trimestrale, anziché bimestrale, per la trasmissione al Consiglio, da parte del dirigente

dell'Ufficio, della relazione riassuntiva delle archiviazioni effettuate (articolo 12, comma 3);

- l'eliminazione, dall'articolo 13, comma 1, tra i contenuti dell'atto di contestazione dell'addebito, dell'obbligo di allegare copia della ricevuta di avvenuto ricevimento del documento/memorie da parte della controparte, laddove ne ricorrano i presupposti;

- la riformulazione della facoltà del soggetto responsabile della violazione, nei casi in cui il procedimento non sia avviato ai sensi dell'articolo 96, comma 15, del d.lgs. n. 36/2023 (prima articolo 80, comma 12, d.lgs. n. 50/2016), di aderire al pagamento nella misura del minimo edittale previsto, dopo l'adempimento, debitamente documentato, all'obbligo informativo o comunicativo (articolo 13, comma 1, lettera g);

- l'aggiunta di due tipologie di contenuti del provvedimento finale adottato dal Consiglio (articolo 18, comma 2), ovvero la sospensione della qualificazione precedentemente ottenuta e la successiva cancellazione dall'elenco, con relativa decadenza dell'attestazione di qualificazione, decorsi i termini per l'impugnazione del provvedimento, ovvero in caso di rigetto del ricorso con sentenza passata in giudicato (lettera e); l'attribuzione temporanea di un livello di qualificazione inferiore rispetto al livello precedentemente ottenuto nell'ipotesi di applicazione di sanzioni pecuniarie ai sensi dell'articolo 222 del Codice e di mancata applicazione della sospensione/decadenza dell'attestazione di cui alla lettera e) (lettera f).

Ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento, le disposizioni del precedente Regolamento[292], abrogato dal 1° luglio 2023, continuano ad applicarsi con riguardo alle condotte concernenti le procedure di gara disciplinate dal d.lgs. n. 50/2016, rilevanti ai fini dell'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità.

16.7.2. Le novità normative incidenti sull'accertamento del grave illecito professionale

Nel passaggio dal previgente Codice dei contratti pubblici a quello nuovo, molteplici sono state le criticità evidenziatesi, tra le quali quelle conseguenti alla differente disciplina introdotta in relazione ai procedimenti sanzionatori in materia di contratti pubblici.

Questa importante novità normativa è andata, inoltre, a sovrapporsi a quella costituita dalla c.d. riforma Cartabia[293] – in vigore dal 31 dicembre 2022 –, con particolare riferimento alla disciplina degli effetti dell'applicazione della pena su richiesta delle parti contenuta nell'articolo 445, comma 1-*bis*, del Codice di procedura penale[294], destinata ad incidere anche su alcuni procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità, indifferentemente dalla circostanza che ad essi si applichi il d.lgs. n. 50/2016 oppure il d.lgs. n. 36/2023.

Infatti, la previsione in merito alla mancanza di efficacia e all'impossibilità di utilizzare la sentenza di applicazione della pena su richiesta delle parti ai *"fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi"* è destinata ad incidere anche sui procedimenti sanzionatori per falsa dichiarazione in merito al grave illecito professionale.

In un caso specifico esaminato lo scorso anno, con riferimento al quale risultava applicabile la disciplina di cui all'articolo 80, comma 5, lettera c), del d.lgs. n. 50/2016, l'operatore economico aveva dichiarato di non essersi reso colpevole di gravi illeciti professionali, tali da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità, quando invece esisteva a suo carico una sentenza di patteggiamento, emessa un anno prima della partecipazione alla gara. È stato, dunque, necessario valutare se, alla luce dell'articolo 445, comma 1-*bis*, c.p.p., sussistesse o meno l'obbligo di dichiararne l'esistenza.

Secondo quanto affermato in giurisprudenza, ciò che rileva ai fini della configurabilità della fattispecie sopra menzionata, è che i fatti presi in considerazione dalla stazione appaltante, quand'anche di rilevanza penale,

292 Si tratta del "*Regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*" adottato con la delibera ANAC n. 920 del 16 ottobre 2019, modificato dalla delibera ANAC n. 95 dell'8 marzo 2023, contenente la "*Revisione del regolamento sull'esercizio del potere sanzionatorio dell'Autorità di cui al d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50*".

293 Decreto legislativo ottobre 2022, n. 150, che prevede l'*"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"*.

294 Si riporta di seguito il testo dell'articolo 445, comma 1-*bis*, c.p.p.: *"La sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, anche quando è pronunciata dopo la chiusura del dibattimento, non ha efficacia e non può essere utilizzata a fini di prova nei giudizi civili, disciplinari, tributari o amministrativi, compreso il giudizio per l'accertamento della responsabilità contabile. Se non sono applicate pene accessorie, non producono effetti le disposizioni di leggi diverse da quelle penali che equiparano la sentenza prevista dall'articolo 444, comma 2, alla sentenza di condanna. Salvo quanto previsto dal primo e dal secondo periodo o da diverse disposizioni di legge, la sentenza è equiparata a una pronuncia di condanna".*

siano espressivi di un grave errore professionale. Sulla scorta di tale principio, le scelte processuali dell'imputato non possono avere conseguenze sulla rilevanza della condotta tenuta ai fini della valutazione del grave illecito professionale. Diversamente, si introdurrebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici che scelgono di sottoporsi al giudizio penale e quelli che, imputati per il medesimo reato, optino invece per il c.d. patteggiamento.

Per tali motivazioni l'Autorità, anche alla luce delle modifiche normative introdotte dal d.lgs. n. 36/2023, ha ritenuto che la disciplina in materia di contratti pubblici debba considerarsi in rapporto di specialità rispetto ad altre discipline e, in quanto tale, non possa essere da questa derogate, ancorché successive *ratione temporis*. Peraltro, anche il dettato letterale dell'articolo 445, comma 1-*bis*, c.p.p., laddove si riferisce ai "giudizi" amministrativi, deve intendersi non riferito ai "procedimenti amministrativi", tra i quali le procedure di affidamento di contratti pubblici e i relativi procedimenti sanzionatori dell'Autorità.

La giurisprudenza amministrativa e l'Autorità hanno sempre attribuito carattere esemplificativo alle fattispecie elencate dall'articolo 80, comma 5, lettere c) e seguenti, del d.lgs. n. 50/2016, in quanto i concetti giuridici ivi richiamati richiedono un'opera di specificazione e integrazione da parte dell'interprete. In questo senso è possibile che la stazione appaltante desuma la sussistenza di "gravi illeciti professionali" da ogni altra vicenda pregressa dell'attività professionale dell'operatore economico di cui si sia accertata la contrarietà a un dovere posto da una disposizione norma civile, penale o amministrativa (cfr. *ex multis* Cons. Stato, Sez. V, 27 ottobre 2021, n. 7223), se ritenuta idonea a metterne in dubbio l'integrità e l'affidabilità.

Ne consegue che, ai fini del corretto e libero esercizio di potere di valutazione discrezionale così riconosciuto alla stazione appaltante, è necessario che l'operatore economico fornisca una rappresentazione quanto più dettagliata possibile delle pregresse vicende professionali, purché pertinenti, in linea astratta, rispetto al giudizio in ordine ad affidabilità e integrità del concorrente. Di contro, in capo all'impresa non è configurabile alcun filtro valutativo o facoltà di scegliere i fatti da dichiarare, sussistendo viceversa l'obbligo della onnicomprensività della dichiarazione, tale da consentire alla pubblica amministrazione di espletare, con piena cognizione di causa, le valutazioni di sua competenza.

Con il nuovo Codice dei contratti, il legislatore ha ritenuto eccessivamente penalizzante l'esclusione automatica dalla partecipazione a una procedura d'appalto dell'operatore economico che abbia patteggiato una pena per i reati elencati.

Ciononostante, l'articolo 95, comma 1, lettera e), d.lgs. n. 36/2023 prevede, tra le "cause di esclusione non automatica" dalla partecipazione alla procedura, anche la sussistenza di un "*illecito professionale grave, tale da rendere dubbia la sua integrità o affidabilità…*". Il successivo articolo 98, comma 2, lettera b), richiede inoltre l'idoneità del grave illecito professionale *"ad incidere sull'affidabilità e integrità dell'operatore"*; mentre il comma 3, lettera g) indica, tra gli elementi da cui desumere l'illecito professionale, la contestata o accertata commissione, da parte dell'operatore economico oppure dei soggetti di cui al comma 3 dell'articolo 94, di taluni reati consumati specificamente indicati.

Dunque, il legislatore del nuovo Codice, in relazione al grave illecito professionale, ha voluto attribuire rilevanza, oltre che alla commissione "accertata" di alcuni specifici reati, anche alla commissione solo "contestata".

Ne consegue che, se addirittura solo la contestazione di uno di tali reati può porsi a fondamento delle valutazioni della stazione appaltante ai fini dell'esclusione, è possibile *a fortiori* ritenere che una sentenza (ancorché di patteggiamento) possa avere la stessa efficacia.

Nel caso specifico si è, quindi, ritenuto che, pur tenendo conto della novella introdotta dalla riforma Cartabia, la stazione appaltante avrebbe potuto valutare, ai fini dell'accertamento della sussistenza di un grave illecito professionale, l'omessa dichiarazione, in sede di partecipazione ad una procedura di affidamento disciplinata dal d.lgs. n. 50/2016, dell'operatore economico di una sentenza di patteggiamento per ricorso abusivo al credito emessa solamente un anno prima.

16.8. IL NUOVO REGOLAMENTO PER LA GESTIONE DEL CASELLARIO INFORMATICO - DELIBERA N. 272/2023

Come è noto, l'Autorità è titolare in via esclusiva della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), nata nel 2008 e diventata, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, lo strumento abilitante l'ecosistema nazionale di *e-procurement*, di cui abbiamo già trattato diffusamente negli elementi di sintesi.

Presso la BDNCP opera il Casellario informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, 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 dei contratti pubblici – si basa sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti il comportamento storicizzato tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto. 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, in considerazione delle nuove disposizioni che hanno introdotto la completa digitalizzazione dell'intero ciclo di vita dei contratti pubblici, alla quale fa da corollario la piena interoperabilità delle informazioni detenute dai vari soggetti istituzionali coinvolti nel sistema, ha ritenuto opportuno adottare, con delibera ANAC n. 272 del 20 giugno 2023, il nuovo *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*.

Ciò al fine di disciplinare, in via transitoria, fino alla completa operatività dell'ecosistema digitale dei contratti pubblici, 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.

L'articolo 24 del nuovo Regolamento ha abrogato, a far data dal 1° luglio 2023, il precedente *Regolamento per la gestione del Casellario Informatico dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, ai sensi dell'art. 213, comma 10, d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, di cui alla delibera n. 861 del 02.10.2019, modificato con decisione del Consiglio del 29.07.2020*, prevedendo, altresì, che quest'ultimo continui ad applicarsi ai procedimenti concernenti le procedure di gara avviate sulla base di bandi pubblicati prima della suddetta data.

Ne consegue che le attività poste in essere nell'anno 2023 in merito alle iscrizioni delle annotazioni nel Casellario informativo sono state svolte tenendo conto delle differenti discipline applicabili in ragione della suddetta previsione.

16.8.1. Le annotazioni a carattere interdittivo

Per quanto concerne le annotazioni a carattere interdittivo, l'Autorità, anche per l'anno 2023, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico 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 del comportamento posto in essere (di cui si è già parlato nel precedente paragrafo 16.4.3);
- 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 antima-

fia)[295], 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. 146/2021[296] (già articolo 14 del d.lgs. n. 81/2008[297]) 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 interdittive antimafia, i commissariamenti ex *art. 31, decreto-legge n. 90/2014 e il controllo giudiziario delle aziende*

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 appalti pubblici.

Nel corso dell'anno 2023 sono state iscritte nel Casellario informatico n. 2.029 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. 90/2014[298]. 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. 11 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione della misura in argomento.

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 2023, su istanza dell'operatore economico destinatario di interdittiva antimafia e in seguito ammesso al suddetto controllo giudiziario, l'Autorità ha dunque proceduto, per i n. 60 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'arti-

295 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.*"

296 Decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, *"Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili",* convertito dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215.

297 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.*"

298 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 dalla legge 11 agosto 2014, n. 114.

colo 13 del decreto-legge n. 146/2021, dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, "*al fine di far cessare il pericolo per la tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori*", per il tramite del proprio personale ispettivo. Lo stesso potere spetta "*ai servizi ispettivi delle aziende sanitarie locali nell'ambito di accertamenti in materia di tutela della salute e della sicurezza del lavoro*". Per tutto il periodo di sospensione sussiste il divieto all'impresa di contrattare con la pubblica amministrazione.

A tal fine, come per il passato, il provvedimento di sospensione deve essere tempestivamente comunicato ad ANAC, al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, per gli aspetti di rispettiva competenza, al fine dell'adozione da parte del predetto Ministero del provvedimento interdittivo. L'Autorità provvede, quindi, alla relativa iscrizione nel Casellario informatico.

Nell'anno 2023, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 1.010 annotazioni riguardanti il divieto in questione.

16.8.2. 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, come già evidenziato, fino al 30 giugno 2023, ha proseguito nell'attività di iscrizione nel Casellario informatico ai sensi dell'articolo 80, comma 5, lettera c), d.lgs. n. 50/2016, con le modalità previste dal previgente Regolamento in materia.

Tuttavia la disciplina dei motivi di esclusione (articolo 80, d.lgs. n. 50/2016), nel nuovo Codice dei contratti 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 nuovo Regolamento non prevede più lo svolgimento del procedimento amministrativo di annotazione nel Casellario informatico, ritenendo sufficiente il mero inserimento della notizia segnalata dalle stazioni appaltanti.

Con tale Regolamento sono state, altresì, individuate le ulteriori informazioni da iscrivere nel Casellario, ivi comprese quelle rilevanti per l'attribuzione della reputazione dell'impresa (articolo 109, d.lgs. n. 36/2023), o 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, 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, nell'anno 2023, l'Autorità ha inserito nel Casellario informatico n. 614 informazioni di "notizie utili".

Tabella 16.7 | Quadro sinottico riepilogativo delle annotazioni a carattere interdittivo e non interdittivo inserite nel Casellario informatico nell'anno 2023

"NOTIZIE UTILI"	INTERDITTIVE ANTIMAFIA + art. 32 decreto-legge n. 90/2014 art. 34-*bis* d.lgs. n. 159/2011 art. 94-*bis* d.lgs. n. 159/2011	PROVVEDIMENTI INTERDITTIVI *ex* art. 13 decreto-legge n. 146/2021 (art. 14, d.lgs. n. 81/2008)	PROCEDIMENTI SANZIONATORI segnalazione della SOA *ex* art. 70, comma 7, del d.P.R. n. 207/2010
Procedimenti conclusi **614**	Provvedimenti annotati **2.029**	Provvedimenti annotati **1.010**	Procedimenti conclusi **69**
Procedimenti archiviati **372**			Procedimenti archiviati **9**
Procedimenti avviati **118**			

Fonte ANAC

Parte quinta
Profili organizzativi

17 SERVIZI DIGITALI, PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E ORGANIZZAZIONE DI ANAC

17.1. L'EVOLUZIONE DEI SERVIZI DIGITALI

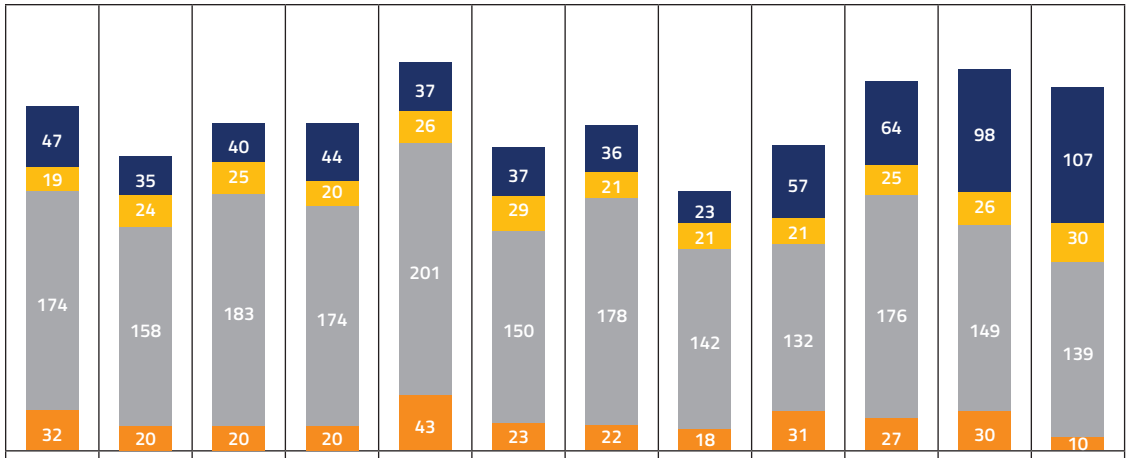
17.1.1. L'applicativo *web* per la trasmissione delle segnalazioni

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 2023 e dicembre 2023, il numero di segnalazioni di vigilanza ricevute è stato di n. 3.164 istanze. Nel grafico n. 17.1 è illustrata la distribuzione delle segnalazioni tra le diverse aree di competenza dell'Autorità come sopra evidenziate e l'andamento mensile delle stesse.

Grafico 17.1 | **Segnalazioni pervenute nei mesi dell'anno 2023 ripartite per area**



	Gennaio	Febbraio	Marzo	Aprile	Maggio	Giugno	Luglio	Agosto	Settembre	Ottobre	Novembre	Dicembre
Trasparenza	47	35	40	44	37	37	36	23	57	64	98	107
Incarichi	19	24	25	20	26	29	21	21	21	25	26	30
Appalti	174	158	183	174	201	150	178	142	132	176	149	139
Anticorruzione	32	20	20	20	43	23	22	18	31	27	30	10

Fonte ANAC

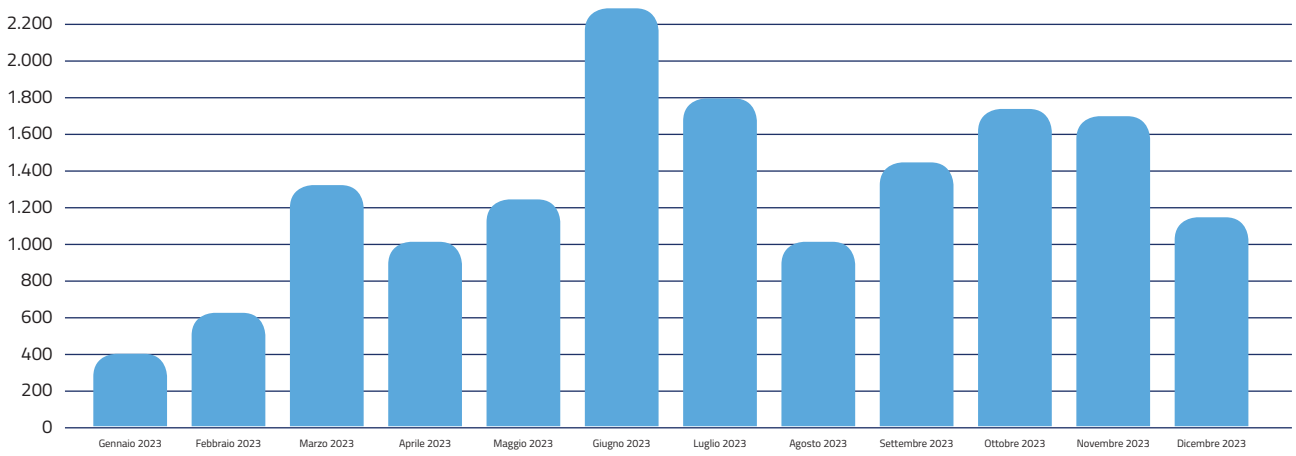
L'utilizzo esclusivo del nuovo sistema di ricezione delle segnalazioni ha reso possibile una migliore e più efficace azione di vigilanza in quanto ha permesso l'acquisizione di segnalazioni complete di tutti gli elementi utili all'avvio delle istruttorie. Il sistema sarà pertanto esteso ad altre tipologie di segnalazioni e richieste di cui è destinataria l'Autorità.

17.1.2. Il sistema informatizzato per la gestione dei procedimenti interni: *Processo Standard*

A migliori e più efficaci strumenti di acquisizione delle segnalazioni l'Autorità ha affiancato un 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.

Nel corso del 2023 tutti gli uffici hanno progressivamente adottato il sistema e la totalità dei procedimenti dell'Autorità è stata gestita tramite questa piattaforma informatizzata.

Grafico 17.2 | Andamento dei procedimenti tracciati e gestiti in *Processo Standard* nell'anno 2023



Fonte ANAC

I dati acquisiti tramite il sistema sono utilizzati, da un lato, per alimentare il sistema di controllo di gestione dell'Autorità, dall'altro analizzati mediante una specifica *dashboard* di monitoraggio, tramite la quale misurare il numero e il tempo medio dei procedimenti, la loro distribuzione tra il personale incaricato, i tempi di lavorazione per ognuna delle fasi del procedimento.

Inoltre il sistema permette agevolmente di fare ricerche e filtri, assicurando anche l'immediato recupero di eventuali precedenti e la gestione ottimale degli Uffici dell'Autorità.

17.1.3. 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 rilasciato in esercizio il sistema di controllo di gestione, realizzato con l'obiettivo di verificare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa e fornire elementi e informazioni utili per ottimizzare i processi, nel rispetto della *mission* istituzionale.

Il sistema consta di 4 principali componenti che afferiscono ai processi di:

- gestione finanziaria, sia nelle fasi di pianificazione finanziaria che di consuntivazione dei dati economici e patrimoniali, implementata – sulla base dei dati acquisiti dal sistema PA Digitale – anche con la finalità di automatizzare e snellire il processo di programmazione triennale;
- analisi del personale in termini di monitoraggio delle presenze, della produttività (intesa come tempo effettivamente lavorato dalla risorsa, epurato dunque da assenze per ferie e permessi vari) e della relativa spesa – sulla base dei dati acquisiti dal sistema di gestione delle presenze – sia per fornire una vista d'insieme rispetto alle risorse applicate nei singoli

Uffici, che ai fini della valutazione delle *performance;*

- lavorazione dei procedimenti di competenza, che vengono analizzati in termini di tempistica e processo di riferimento, sulla base dei dati trasmessi al sistema di controllo di gestione da *Processo Standard*;
- pianificazione strategica, in termini di declinazione degli obiettivi operativi, monitoraggio e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale.

I dati che alimentano il controllo di gestione, opportunamente aggregati e trattati, forniscono una prima rappresentazione dei processi sopra descritti nel tentativo di addivenire alla specializzazione dei costi dei singoli centri di costo e poter procedere all'individuazione di eventuali azioni di ottimizzazione dei processi stessi.

Nel corso del 2023 sono state portate avanti le attività di monitoraggio e verifica dei flussi periodicamente caricati, oltre alle operazioni di configurazione e settaggio che ne derivano, in carico a un *team* di risorse interne dedicate al presidio del sistema stesso.

17.2 I PUNTI DI CONTATTO DELL'AUTORITÀ

17.2.1. Il sito *web* istituzionale e i *social media*

Come abbiamo avuto già modo di rilevare più approfonditamente, l'anno 2023 è stato caratterizzato da una serie di importanti cambiamenti che, pur interessando l'intero Paese e la pubblica amministrazione, hanno avuto come protagonista l'Autorità.

Solo per citarne alcuni, l'entrata in vigore del nuovo Codice dei contratti pubblici, con le sue novità in tema di digitalizzazione del sistema di *procurement*, qualificazione delle stazioni appaltanti, fascicolo virtuale dell'operatore economico, il recepimento della Direttiva europea sul *whistleblowing*, la riforma della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica e dei presìdi di trasparenza ad essi applicabili.

Intensa è stata, quindi, anche l'attività informativa e comunicativa svolta da ANAC, non solo attraverso una ricca produzione di contenuti, ma anche con la divulgazione delle azioni messe in campo al fine di assicurare la migliore attuazione delle significative novità introdotte dal legislatore e la pubblicazione dei provvedimenti adottati.

La condivisione di questi contenuti ha interessato tutti i canali già utilizzati – il sito *web* istituzionale, i *social media* ormai consolidati (Twitter/X, LinkedIn, Instagram, Youtube) e la *newsletter*, i comunicati stampa e le note alle agenzie di informazione, l'azione di supporto a redazioni di giornale, testate *online*, stazioni radiotelevisive, canali di realtà associative – in modo da assicurare l'informazione più capillare e il raggiungimento di quanti più destinatari possibile.

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, attraverso varie forme di collaborazione, 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 2023 nell'ambito della comunicazione, si rammenta anche l'organizzazione, in collaborazione con l'Ordine dei giornalisti, di due corsi di formazione ad essi rivolti sui temi di interesse dell'Autorità, dal Piano Nazionale Anticorruzione e le misure di prevenzione delle interferenze illecite nell'attività della pubblica amministrazione – con particolare riguardo ai fenomeni criminali legati allo sviamento delle risorse provenienti dal PNRR –, alla digitalizzazione dei contratti pubblici. Tali appuntamenti, svolti presso la sede di ANAC ma accessibili anche attraverso la piattaforma messa a disposizione dell'Ordine dei giornalisti, hanno visto una significativa partecipazione degli iscritti, a conferma dell'interesse e dell'attenzione riservata alle attività dell'Autorità.

Ciò nell'ottica di restituire un'immagine concreta dell'Autorità, costituita da documentazione specifica e dati ad essa riferiti, supporto immediato e continuo per pubbliche amministrazioni e addetti del settore, condivisione dei contenuti e dialogo con i cittadini, tempestiva risposta alle istanze provenienti dagli organi di stampa.

Tutto questo è stato possibile attraverso il continuo aggiornamento del sito *web* istituzionale di ANAC, attraverso la revisione periodica delle sezioni e sottosezioni in cui il sito stesso 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'altro strumento che ha un rilevante impatto esterno è quello costituito dalle *newsletters* 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 quanto riguarda i destinatari ma specifica dal punto di vista dei contenuti.

Per comprendere la portata di questa attività di comunicazione esterna è utile fornire alcune indicazioni di carattere quantitativo.

Sul sito *web* istituzionale dell'Autorità, nel corso dell'anno 2023, sono stati elaborati quasi 600 articoli/notizie, suddivisi nelle varie sezioni.

Le *newsletters* inviate sono state 23, indirizzate ad un pubblico superiore ai 160.000 iscritti, oltre a tutti i dipendenti dell'Autorità che, in questo modo, possono essere aggiornati anche sulle attività alle quali non abbiano partecipato nello svolgimento delle loro mansioni.

Nella pagina LinkedIn, che ha raggiunto 26.560 *follower*, sono stati pubblicati 230 *post*, che hanno suscitato 24.629 reazioni, 493 commenti, 3.783 diffusioni. Su Twitter/X i *follower* sono saliti a 1.677, con 89.955 *post impressions*. Su Instagram, ove i *follower* sono 1.721, sono stati pubblicati 302 *post*.

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 dodici sottosezioni, dove sono stati creati ampi e approfonditi spazi informativi al fine di renderla sempre di più il "giornale virtuale" dell'Autorità, composto da dodici sotto-sezioni.

Nella sezione "Primo piano" si trovano notizie, articoli, approfondimenti, eventi, che sono stati messi in grande evidenza: in questa sezione sono stati prodotti 97 articoli nel 2023.

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 2023 sono stati pubblicati 38 contenuti.

Nella sezione "Appuntamenti" si trova l'agenda degli eventi organizzati da ANAC o a cui partecipano i suoi rappresentanti: sono stati 31 nel corso del 2023. Tra questi, oltre alla tradizionale presentazione al Parlamento della Relazione annuale, particolare rilievo mediatico hanno avuto la presentazione, il 31 gennaio 2023, dell'Indice di percezione della corruzione di *Transparency International* e la Giornata dei Responsabili della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, organizzata il 4 dicembre 2023 e avente ad oggetto, come abbiamo visto nel paragrafo 10 degli Elementi di sintesi, le novità in materia di *whistleblowing*.

Nella sezione "Comunicati stampa", il portale raccoglie i comunicati stampa che l'Autorità ha diffuso agli organi di informazione: una trentina nel corso del 2023.

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 2023 sono stati 156 gli articoli.

Nella sezione "Newsletter" vengono raccolte le *newsletters* create e pubblicate: nel 2023 sono state inviate 23 edizioni.

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 degli effetti benefici di tale attività rispetto alla prevenzione e al contrasto della corruzione, con particolare riferimento al mercato dei contratti pubblici: nel 2023 questa sezione è stata aggiornata con 153 articoli.

Sono stati 26 gli "Eventi internazionali" raccolti nella omonima sezione, dove trovano spazio la dimensione internazionale di ANAC, gli incontri o gli eventi a cui partecipa. La sezione risulta di interesse sia per le istituzioni nazionali che hanno una proiezione all'estero, che per le omologhe autorità straniere che possono in questa sede reperire materiale e aggiornamenti sull'impegno europeo ed *extra* europeo dell'Autorità. Proprio per consentire una maggior fruizione delle notizie presenti in questa sezione, quasi sempre è presente anche la versione inglese e, in taluni casi, anche versioni in lingue diverse. Tra gli eventi di spicco dello scorso anno si ricorda

l'avvio del *twinning* Italia-Palestina sull'anticorruzione, sostenuto dall'Unione europea, di cui si è fatto cenno nel capitolo dedicato alle attività internazionali di ANAC.

Infine, nel 2023, nella sezione "Galleria Immagini" sono stati pubblicati 6 servizi fotografici; mentre nella sezione "Galleria Video" 5 video, oltre ai 30 caricati sul canale Youtube di ANAC

17.2.2. Le interazioni con il *Contact center* e i volumi gestiti dal servizio di protocollo

Con l'obiettivo di fornire adeguato supporto sia dal punto di vista informativo che per l'utilizzo dei diversi sistemi messi a disposizione della propria eterogenea utenza, l'Autorità già da molti anni ha previsto un servizio di *Contact center* dedicato.

Il servizio rappresenta uno strumento fondamentale di comunicazione, informazione e supporto circa le modalità di accreditamento ai servizi, le modalità di interfacciamento con gli uffici dell'Autorità, il corretto utilizzo dei sistemi, il riscontro a istanze/segnalazioni presentate. L'accesso al servizio è reso disponibile attraverso diversi canali: telefonico, modulo *web*, e-mail e protocollo.

Come premessa generale per l'analisi dei volumi gestiti dal *Contact Center* nel corso del 2023, è possibile evidenziare una crescita nell'utilizzo dei canali di supporto all'utenza con un numero di richieste pervenute attraverso i diversi canali pari a poco meno di n. 690.000, con un incremento totale sull'anno pari al 39%.

Andando ad analizzare nel dettaglio l'andamento nel corso dell'anno è possibile evidenziare una forte variabilità dei volumi, con picchi di richieste in corrispondenza con le principali novità normative e tecnologiche introdotte, e con successivi graduali ritorni a valori più contenuti a seguito degli interventi implementati dall'Autorità per garantire gli opportuni livelli di servizio agli utenti.

In particolare, i primi due mesi dell'anno sono stati interessati da un ulteriore aumento dei volumi rispetto al *trend* di crescita già rilevato nell'ultimo trimestre del 2022, ragionevolmente a seguito dell'attivazione di nuovi servizi istituzionali da parte dell'Autorità, come il Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico (FVOE), e in ragione dell'incremento dell'utilizzo dei servizi da parte degli utenti per l'accesso ai finanziamenti legati al PNRR.

L'introduzione dell'obbligo di qualificazione per le stazioni appaltanti a partire dal 1° luglio 2023 e il concomitante avvio della qualificazione degli OIV ha portato, nei mesi di giugno e luglio, a un aumento del 126% delle richieste di supporto da parte degli utenti rispetto ai valori dello stesso periodo del 2022.

Per rispondere in maniera maggiormente efficace alle richieste degli utenti e con l'obiettivo di contenere i costi del servizio di *Contact center*, si è intrapreso un percorso di parziale internalizzazione delle attività, che ha portato, nei primi mesi, a un alleggerimento delle lavorazioni asincrone, mentre il volume delle richieste telefoniche di chiarimenti da parte degli utenti è rimasto su valori elevati anche durante il mese di agosto che, di consueto, registra un numero molto basso di contatti. Mentre, nell'ultimo trimestre del 2023, l'estensione del perimetro delle tipologie di richieste gestite internamente dall'Autorità, ha permesso di riportare i volumi in ingresso al *Contact center* su valori confrontabili con quelli registrati nello stesso periodo del 2022.

Dal punto di vista del canale di contatto utilizzato rileva evidenziare che il canale telefonico si conferma il privilegiato, con un numero di chiamate gestite pari a circa il 60% del totale. In particolare, il ricorso al canale telefonico nel primo semestre del 2023 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 addirittura inferiori, all'anno precedente. L'internalizzazione delle attività da parte degli uffici dell'Autorità ha portato a una crescita dell'87% nell'ultimo quadrimestre del 2023 delle chiamate ricevute dal centralino da parte degli utenti per conoscere lo stato di avanzamento delle richieste.

Per quanto riguarda il ricorso ai canali asincroni (modulo *web* ed e-mail) si evidenzia un maggiore utilizzo nel primo trimestre e nei mesi di giugno e luglio in ragione dell'avvio delle due già illustrare novità normative. Nell'ultimo quadrimestre, alcune tipologie di richieste usualmente trattate su tali canali sono state veicolate sul protocollo e pertanto si è assistito a una graduale diminuzione dei volumi che si sono comunque sempre mantenuti su valori mediamente maggiori dell'anno precedente.

Per quanto riguarda, infine, i volumi gestiti dal servizio di protocollo dell'Autorità, nel corso del 2023 si è registrato un sostanziale aumento dei protocolli in entrata rispetto al precedente anno, che rileva un *trend post* pandemico di crescita dei contatti telematici con l'Autorità; nel dettaglio si riscontrano circa n. 88.000 protocolli giunti in ingresso nel 2023 rispetto ai circa n. 77.000 del 2022, un aumento del 14% 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.

17.3. LE MISURE PER LA PREVENZIONE DELLA CORRUZIONE E LA TRASPARENZA

17.3.1. Le misure di prevenzione della corruzione

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2023-2025 di ANAC (di seguito PTPCT 2023) è stato adottato nella seduta del Consiglio del 25 gennaio 2023 e posto in consultazione fino al 9 marzo 2023 al fine di acquisire eventuali suggerimenti ed osservazioni da parte degli *stakeholders* interni ed esterni. A seguito della chiusura della consultazione si è proceduto ad un aggiornamento del documento, recependo il nuovo stato di attuazione delle misure raggiunto nelle more.

Il Piano si colloca in una linea di continuità con il precedente: si è ritenuto, infatti, di portare avanti le iniziative strategiche già adottate sul versante della prevenzione della corruzione, tenuto conto dell'impatto prodotto dagli interventi normativi sopravvenuti, nonché dagli atti di riorganizzazione della struttura amministrativa adottati dall'Autorità. Quanto alla metodologia di analisi utilizzata, si segnala l'aggiornamento del registro dei rischi dell'Autorità, alla luce delle modifiche apportate alle mappature degli Uffici interni.

Sebbene siano state introdotte alcune novità, sono state programmate le medesime misure generali applicate nell'annualità precedente.

Si è reputato opportuno porre l'accento, nel PTPCT 2023, soprattutto su alcuni strumenti la cui corretta applicazione, proprio in considerazione della *mission* istituzionale dell'Autorità, risulta di fondamentale importanza, come, ad esempio, la misura relativa alla disciplina del conflitto di interesse/obblighi di comunicazione e di astensione, quella dell'inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali, il Codice di comportamento e il *pantouflage*.

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.

Infine, è stata aggiornata la procedura per la gestione delle segnalazioni dei *whistleblowers* interni alla luce delle modifiche introdotte dal d.lgs. n. 24/2023[299] e delle Linee Guida in materia approvate con delibera ANAC n. 311 del 12 luglio 2023.

Come di consueto, il PTPCT 2023 è stato sottoposto a due monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione delle misure, alle date del 30 giugno 2023 e del 15 novembre 2023, i cui risultati sono stati riassunti anche nella relazione annuale del RPCT per l'anno 2023, pubblicata sul sito *web* istituzionale di ANAC. Dall'analisi dei relativi *report* è emerso che le misure generali e specifiche, nel complesso, sono state attuate.

Sulla base dei predetti esiti del monitoraggio si è, pertanto, proceduto alla predisposizione del PTPCT 2024-2026 che, per quanto concerne l'attuazione delle misure generali e specifiche, ha confermato gli aspetti principali della strategia di prevenzione definita nella precedente annualità.

17.3.2. Le misure di trasparenza

Per quanto attiene all'attuazione della misura della trasparenza, come ogni anno i flussi per la pubblicazione dei dati (articolo 10 del d.lgs. n. 33/2013[300]) sono stati riportati nella tabella di cui all'Allegato 5 del PTPCT 2023 ed è stato effettuato un monitoraggio trimestrale della sezione "Amministrazione trasparente", volto a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate.

Si precisa che lo schema dei flussi riportato nel citato documento è stato oggetto di revisione al fine di allinearne i contenuti alle indicazioni contenute nel PNA 2022.

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.

Nel corso del 2023, inoltre, sono pervenute n. 15 richieste di accesso civico generalizzato riferite a molteplici settori e aventi il contenuto più vario (cfr. Registro degli accessi) e n. 3 istanze di accesso civico "semplice".

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

300 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".*

17.4. LA STRUTTURA ORGANIZZATIVA E IL RECLUTAMENTO DELLE RISORSE UMANE

17.4.1. L'assetto organizzativo

L'attuale struttura organizzativa dell'Autorità è stata da definita con delibera ANAC n. 121 del 29 marzo 2023, con la quale sono state apportate modifiche al *Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità Nazionale Anticorruzione*, al fine di migliorare la qualità e l'efficacia del lavoro del personale dell'Autorità, anche tenendo conto delle sempre maggiori e complesse competenze istituzionali attribuite nel tempo.

L'Autorità è articolata in complessivi n. 30 uffici suddivisi in: n. 4 Uffici dirigenziali funzionalmente dipendenti dal Presidente e n. 26 Uffici dirigenziali funzionalmente dipendenti dal Segretario generale, di cui n. 4 con compiti di supporto al funzionamento dell'Autorità e n. 22 preposti all'espletamento delle funzioni istituzionali, in materia di contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza.

Completano la struttura amministrativa: la Segreteria del Consiglio, l'Ufficio stampa e comunicazione e alcune unità organizzative di staff e di segreteria facenti capo al Presidente e al Segretario generale.

Operano, inoltre, presso l'Autorità, quali organi ausiliari: la Camera arbitrale, il Collegio dei revisori dei conti, il Comitato dei garanti, l'Esperto di valutazione delle *performance* e l'Organo collegiale per i procedimenti disciplinari dei dipendenti ANAC.

Anche per l'anno 2023, risultano confermate le precedenti tre aree strategiche: "Anticorruzione e trasparenza", "Contratti pubblici", "Supporto, comunicazione e gestione". Rimangono, altresì, invariati i rispettivi ambiti strategici di ciascuna area, che di seguito si sintetizzano:

- Area "Anticorruzione e trasparenza": incremento dell'efficacia dell'azione di vigilanza in modo da valorizzare le attività correnti, garantendo la tempestività degli interventi e il potenziamento delle funzioni proattive e collaborative a supporto delle pubbliche amministrazioni e dei cittadini;

- Area "Contratti pubblici": incremento dell'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di contratti pubblici in modo da valorizzare le attività correnti, garantendo la tempestività degli interventi, il potenziamento delle funzioni collaborative e il rafforzamento degli strumenti di precontenzioso e vigilanza collaborativa;

- Area "Supporto, comunicazione e gestione": favorire e potenziare il dialogo e la trasparenza con i soggetti esterni, accrescendo il ruolo istituzionale; favorire e potenziare le relazioni istituzionali, promuovendo i rapporti strutturati con associazioni e società civile; la valorizzazione delle attività attuali di ANAC; l'attivazione di piani di formazione mirati del personale.

Di seguito, si riporta l'organigramma in cui è riprodotta l'attuale strutturazione degli Uffici dell'Autorità.

Figura 17.3 | Organigramma ANAC

Fonte ANAC

17.4.2. L'ampliamento della pianta organica e le procedure di assunzione

La dotazione organica di ANAC è stata definita, in ottemperanza alle disposizioni dell'articolo 19 del decreto-legge n. 90/2014[301], dal decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 1° febbraio 2016, con il quale è stato approvato il Piano di Riordino, che all'articolo 2, comma 2, ha stabilito che: *"La dotazione organica del personale dirigenziale e non dirigenziale dell'Autorità nazionale anticorruzione è determinata secondo la Tabella A di cui al Piano per il riordino, nel numero massimo di 350 unità, articolata in 1 dirigente di livello generale ad esaurimento, 35 dirigenti di livello non generale, 207 funzionari e 107 operativi".*

Si sono poi susseguiti vari interventi normativi che hanno integrato tale iniziale dotazione organica di ANAC di n. 350 unità di personale.

In particolare, l'articolo 45 della legge n. 238/2021[302], in vigore dal 1° febbraio 2022, ha disposto la modifica della dotazione organica di ANAC, nel numero massimo di 28 unità, di cui n. 25 con la qualifica di funzionario e n. 3 di impiegato, da inquadrare nel livello iniziale della qualifica di riferimento.

Quanto sopra ai fini del rafforzamento dei compiti istituzionali dell'Autorità, anche in ordine alle attività di digitalizzazione delle procedure di affidamento dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture previste nelle misure del PNRR.

ANAC conserva in ogni caso la propria autonomia nella determinazione della relativa pianta organica, in applicazione del principio di cui all'articolo 2, comma 28, della legge n. 481/1995[303], come chiarito con parere del Dipartimento per il coordinamento amministrativo della Presidenza del Consiglio dei ministri. Pertanto, con delibera ANAC n. 532 del 16 novembre 2022, si è provveduto a modificare la dotazione organica complessiva, aggiungendo n. 18 funzionari e n. 4 operativi, in aderenza alle assunzioni previste dalla citata legge n. 238/2021, nonché n. 1 unità con la qualifica di esecutivo, in luogo di n. 1 unità con la qualifica di operativo, per un totale complessivo di n. 378 unità.

Più recentemente, l'articolo 11 del già citato d.lgs. n. 24/2023 ha disposto un'integrazione della dotazione organica di ANAC di ulteriori n. 22 unità di personale (di cui n. 18 unità del ruolo dei funzionari e n. 4 unità del ruolo degli operativi), da inquadrare al livello iniziale della rispettiva qualifica, secondo quanto previsto dal *Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale ANAC*.

L'attuale dotazione organica è stata così rideterminata in n. 400 unità, a seguito del collocamento in quiescenza del dirigente di I fascia (ad esaurimento), come risulta dalla tabella n. 17.4.

Tabella n. 17.4 | Dotazione organica di ANAC

Dotazione organica ANAC	Numero di risorse
Dirigenti di II fascia	36
Funzionari	250
Operativi	113
Esecutivi	1
Totale	**400**

301 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. 11.

302 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*".

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

Ciò posto, nel corso dell'anno 2023, l'Autorità ha avviato e, in taluni casi definito, le seguenti procedure concorsuali volte al reclutamento di personale per la copertura delle vacanze di organico createsi:

1. procedura concorsuale, per titoli ed esami, a n. 7 posti nella qualifica di funzionario in prova con profilo informatico-tecnologico, nel ruolo della carriera direttiva, svolta congiuntamente al Garante per la protezione dei dati personali;

2. procedura concorsuale, per titoli ed esami, a n. 8 posti nella qualifica di impiegato in prova con profilo informatico-tecnologico, nel ruolo della carriera operativa, svolta congiuntamente al Garante per la protezione dei dati personali;

3. selezione pubblica, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e determinato di n. 4 unità nella qualifica di funzionario in prova nel ruolo della carriera direttiva, 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;

4. procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 4 unità di personale nella qualifica di impiegato in prova con profilo amministrativo, nel ruolo della carriera operativa, in attuazione dell'articolo 11, d.lgs. n. 24/2023;

5. procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 unità di personale nella qualifica di funzionario in prova con profilo di giornalista, nel ruolo della carriera direttiva dei funzionari;

6. procedura concorsuale, per titoli ed esami, per l'assunzione a tempo pieno e indeterminato di n. 1 unità di personale nella qualifica di impiegato in prova con profilo di giornalista, nel ruolo della carriera operativa;

7. procedura concorsuale, per titoli ed esami, per il reclutamento di un contingente complessivo di n. 20 unità di personale non dirigenziale a tempo indeterminato da inquadrare nella carriera direttiva, qualifica di funzionario, per n. 12 funzionari giuridico-amministrativi e n. 8 funzionari in analisi economico-statistica.

GRAFICA • IMPAGINAZIONE • STAMPA

TIBURTINI
CARATTERE TIPOGRAFICO

AUTORITÀ
NAZIONALE
ANTICORRUZIONE

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