AUTORITÀ NAZIONALE ANTICORRUZIONE

RELAZIONE ANNUALE 2020

Camera dei deputati

Roma, 18 giugno 2021

RELAZIONE ANNUALE 2020

Camera dei Deputati

Roma, 18 giugno 2021

PRESIDENTE DELL'AUTORITÀ

Avv. Giuseppe Busia

COMPONENTI DEL CONSIGLIO

Consuelo Del Balzo

Luca Forteleoni

Paolo Giacomazzo

Laura Valli

SEGRETARIO GENERALE

Renato Catalano

Sommario

Premessa 9
PARTE I 11
L'Autorità e il contesto di riferimento 11
CAPITOLO 1 12
Il contesto 12
1.1 La prevenzione della corruzione tra emergenza e rilancio ... 12
1.2 BDNCP e digitalizzazione delle procedure 15
1.2.1 Integrazione nel contesto delle banche dati europee 19
1.2.2 Il portale dei dati aperti 21
1.3 L'evoluzione del quadro normativo 21
1.4 Le attività dell'Autorità nel periodo emergenziale 29
1.5 I numeri del 2020 34
CAPITOLO 2 34
La rete dei rapporti dell'Autorità 34
2.1 Le segnalazioni a Governo e Parlamento 35
2.1.1 Segnalazioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza 35
2.1.2 Segnalazioni in materia di contratti pubblici 39
2.2 Le audizioni presso gli organi parlamentari 41
2.3 I protocolli d'intesa 44
2.4 Le iniziative per la formazione e la diffusione della cultura della legalità 46
CAPITOLO 3 48
I rapporti internazionali 48
3.1 Il ruolo dell'Autorità nel contesto internazionale 48
3.2 La collaborazione sul piano dei rapporti bilaterali 49
3.3 La collaborazione sul piano dei rapporti multilaterali 50
3.3.1 L'Organizzazione delle Nazioni Unite 50
3.3.2 Il Gruppo dei venti Stati più industrializzati (G20) 51
3.3.3 L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE) 53
3.3.4 L' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico 53
3.3.5 Il Consiglio d'Europa 54
3.3.6 L'Istituto italo-latino americano 55

3.4 L'Unione europea 55
PARTE II 59
La prevenzione della corruzione e la trasparenza 59
CAPITOLO 4 60
Le azioni in materia di prevenzione della corruzione 60
4.1. L'attività di regolazione e consultiva 60
4.2 L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione 69
4.2.1 Vigilanza d'ufficio 69
4.2.2 Vigilanza su segnalazione 70
4.3 I provvedimenti sanzionatori 76
4.4. La vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici. 76
4.4.1. Le ipotesi di conflitto di interesse: attività di vigilanza e funzione consultiva 76
4.4.2. Le incompatibilità tra le funzioni svolte dal pubblico funzionario 80
4.4.3. Le incompatibilità successive 87
4.5 Le segnalazioni del whistleblower 90
4.6 Misurazione della corruzione e gli indicatori di rischio 95
4.7 Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici . 97
CAPITOLO 5 107
La tutela della trasparenza 107
5.1 L'attività di regolazione e consultiva 107
5.2 L'attività di vigilanza 125
5.2.1 La vigilanza d'ufficio 126
5.2.2 La vigilanza su segnalazione 129
5.2.3 L'esercizio del potere sanzionatorio 139
5.3 Il Progetto sperimentale trasparenza 141
5.3.1 Analisi e classificazione dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza 142
5.3.2 *Survey* strutturate per ONG e operatori e utilizzatori qualificati 146
PARTE III 149
I contratti pubblici 149
CAPITOLO 6 150
Il mercato dei contratti pubblici 150
6.1 Premessa 150
6.2 La domanda del mercato 151

6.2.1 Analisi degli appalti correlati all'emergenza Covid-19 nel 2020 158
6.3 La modalità di scelta del contraente 182
6.3.1 Prime analisi sull'impatto del decreto semplificazione 76/2020 186
6.4 Le tipologie di stazioni appaltanti 193
6.5 L'analisi della spesa in ambito regionale 198
CAPITOLO 7 202
L'attività di regolazione 202
7.1 La funzione di regolazione nel nuovo contesto normativo 202
7.2 Le linee guida 203
7.3 La valutazione di impatto della regolazione 209
7.4 La standardizzazione della documentazione di gara 211
7.5 Gli altri atti di regolazione 213
CAPITOLO 8 217
La qualificazione della stazione appaltanti 217
8.1 Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano a società in house 217
8.2 Elenco dei soggetti aggregatori 224
Capitolo 9 228
Il precontenzioso e l'attività consultiva 228
9.1 I pareri di precontenzioso 228
9.1.1 I pareri vincolanti 234
9.2 L'attività consultiva in tema di contratti pubblici 239
9.2.1. Le maggiori problematiche interpretative 240
CAPITOLO 10 245
La vigilanza nel settore dei contratti pubblici 245
10.1 La vigilanza nell'anno 2020 245
10.2 I contratti di lavori pubblici 246
10.2.1. Le indagini conoscitive di settore 246
10.2.2 Le indagini su singoli affidamenti di lavori 250
10.3 I contratti di servizi e forniture 259
10.3.1 Le indagini su singoli affidamenti di servizi e forniture 265
10.3.2 La vigilanza sulle centrali di committenza 268
10.4 La vigilanza sulle concessioni di lavori pubblici 269
10.5 La vigilanza sul Partenariato Pubblico Privato 272
10.5.1. Le criticità emerse nella fase di predisposizione della documentazione di gara. 275

10.5.2. Le criticità emerse nella fase di esecuzione. 276
10.5.3 Criticità emerse in relazione alle tempistiche delle procedure di affidamento 278
10.5.4 Le delibere in ambito PPP adottate nel corso del 2020 . 278
10.6 Focus affidamenti di beni e servizi Covid 282
10.6.1 Istruttorie di carattere puntuale. 284
10.7 La verifica preventiva sul contenzioso Anas 285
10.8 La vigilanza speciale 286
CAPITOLO 11 289
La vigilanza collaborativa 289
11.1 L'attività svolta 289
11.2 I protocolli di azione 290
CAPITOLO 12 295
L'azione in giudizio e i pareri motivati 295
12.1 L'azione in giudizio ex art. 211 commi 1-bis e 1-ter del Codice 295
12.2 I pareri motivati ex art. 211, comma 1-ter, sulle singole procedure di gara 296
Capitolo 13 297
La vigilanza sugli operatori economici e l'attività sanzionatoria 297
13.1 La qualificazione delle imprese mediante il rating di impresa e il rating di legalità 297
13.2 L'attività di vigilanza sulle SOA. 299
13.3 La vigilanza sulle attestazioni 304
13.3.1 Analisi imprese qualificate 312
13.4 L'attività sanzionatoria 322
13.4.1 Regolamento per la gestione del Casellario Informatico . 328
13.4.2. ..... La decisione n. 16/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 328
13.4.3. ..... Le attività di tenuta del Casellario informatico 329
Capitolo 14 332
I controlli e le misure straordinarie sui contratti pubblici 332
14.1 L'attività dell'UOS 332
14.1.1 Questioni interpretative 334
14.1.2 Le procedure sottoposte a verifica 335
14.2. Le misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio delle imprese ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 90/2014 336
14.2.1 Prospettive di rimodulazione delle misure straordinarie 337
14.2.2 Verso nuove forme di sinergia procedimentale 340

14.2.3 Natura straordinaria e temporanea delle misure e azione propulsiva 341
Capitolo 15 343
L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale 343
15.1. L'attività nel 2020 343
15.2 Una prima rassegna dei dati sull'arbitrato e qualche valutazione di sistema 346
15.3. La tenuta dell'albo e degli elenchi e la nomina degli arbitri e degli ausiliari del collegio 349
15.4 I compensi degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio e il riparto delle spese del giudizio arbitrale 352
15.5 Il deposito dei lodi 353
PARTE IV 359
Organizzazione 359
Capitolo 16 360
Organizzazione e funzionamento dell'Autorità 360
16.1 Organizzazione e ordinamento del personale 360
16.2 Misure per la trasparenza e l'anticorruzione 362
16.3 Nuova identità visiva dell'Autorità 366
16.4. I servizi ICT 366

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

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

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

Premessa

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'art. 213, co. 3, lett. e), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, illustra l'attività svolta dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (di seguito ANAC) nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021, in un periodo particolarmente difficile per il Paese.

Il 2020, infatti, sarà ricordato come l'anno della pandemia da COVID-19, per la drammaticità degli eventi legati alla diffusione del contagio, che hanno toccato la vita dell'intera umanità, con ricadute di vastissima portata sulla salute, sull'attività economica, sulla libertà di movimento delle persone.

La necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria, consentendo ai soggetti pubblici di procedere all'acquisto di lavori, servizi e forniture con celerità, ha comportato l'adozione di un variegato ventaglio di interventi normativi in materia, che impattano profondamente sulle modalità di svolgimento e di gestione delle procedure di gara nonché in generale, sull'organizzazione della pubblica amministrazione

Anche in questa occasione, L'Autorità non si è tirata indietro per dare il proprio contributo immediato, concreto e diretto per sostenere le pubbliche amministrazioni e gli operatori economici.

Tale attività è compendiata nella parte I del presente documento, dedicata alla descrizione del contesto normativo e istituzionale in cui l'Autorità è chiamata ad operare.

Le parti II e III sono invece dedicate rispettivamente alle attività relative alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza e alle attività svolte in materia di contratti pubblici, mentre nella parte IV sono descritte le principali iniziative e attività intraprese in materia di organizzazione.

I capitoli 4 e 5 della parte II, dedicati alle azioni intraprese dall'ANAC per favorire la prevenzione della corruzione e la trasparenza, si aprono entrambi con la descrizione dei principali interventi regolatori adottati per far fronte a specifiche esigenze interpretative in materia; sono poi di seguito illustrate le principali attività di vigilanza condotte e le specifiche fattispecie interessate.

Come di consueto, nel primo capitolo dedicato ai contratti pubblici (capitolo 6) viene fornita una panoramica del mercato di riferimento, facendo altresì un confronto con i valori rilevati negli anni passati. Vengono inoltre proposti due approfondimenti relativi, rispettivamente, all'impatto del Covid -19 sul mercato dei contratti pubblici e agli effetti del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (c.d. decreto "Semplificazioni").

Il capitolo 7 riporta gli interventi in ambito regolatorio, mentre il capitolo 8 descrive le attività intraprese in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti: tenuta dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi *in house* (art.192 del Codice) e dell'elenco dei soggetti aggregatori, istituito dall'art. 9 del d.l. 66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, cui sono riservate le funzioni di acquisto di determinate categorie di beni e servizi.

Il capitolo 9 riporta i dati relativi all'attività di precontenzioso e descrive i principali temi che sono stati oggetto di esame in sede consultiva

Il capitolo 10 descrive gli esiti delle principali indagini a carattere generale e puntuale condotte nel settore dei lavori, dei servizi e delle forniture, volti ad accertare la sussistenza di criticità relative alla fase di affidamento o alla fase di esecuzione del contratto, mentre il capitolo 11 espone gli esiti della vigilanza preventiva che si sostanzia nella vigilanza collaborativa sugli atti delle stazioni appaltanti prima della loro adozione e offre una rappresentazione di insieme delle numerose attività esercitate e dei settori interessati.

Il capitolo 12 è dedicato all'azione di vigilanza mirata ad ottenere la revisione o l'annullamento degli atti in contrasto con il quadro normativo di riferimento, attraverso la diretta impugnazione degli stessi (art. 211, comma 1-*bis*, del Codice) o l'emanazione di pareri motivati (art. 211, comma 1-*ter*, del Codice).

Dopo il capitolo 13, dedicato alla vigilanza sul sistema di qualificazione degli operatori economici e all'attività sanzionatoria, il capitolo 14 descrive i contenuti dell'attività di alta sorveglianza attribuita al Presidente dell'Autorità dal d.l. 90/2014, nonché le attività svolte nell'ambito della gestione commissariale delle imprese.

Il capitolo 15, invece, è dedicato all'attività svolta dalla Camera arbitrale in relazione agli arbitrati in materia di contratti pubblici.

Come sopra precisato, la relazione termina (parte IV) con la descrizione delle principali iniziative e attività intraprese in materia di organizzazione e funzionamento dell'ANAC, dove vengono forniti tra l'altro, una serie di dati sui servizi on-line resi dall'Autorità.

PARTE I

L'Autorità e il contesto di riferimento

CAPITOLO 1

Il contesto

1.1 La prevenzione della corruzione tra emergenza e rilancio

Il 2020 passerà alla storia per la drammaticità degli eventi che abbiamo vissuto e per le sfide senza precedenti che il mondo ha affrontato. La pandemia COVID-19 ha toccato la vita dell'intera umanità, con ricadute di vastissima portata sulla salute, sull'attività economica, sulla libertà di movimento delle persone. Il nostro Paese ha attraversato e sta ancora attraversando, insieme al resto d'Europa e del mondo, un momento di crisi profonda non solo sanitaria ma anche economica.

L'emergenza ha portato con sé un elevatissimo aumento della spesa pubblica per l'acquisto di materiali sanitari, In questa prospettiva, particolare importanza assumono i contratti pubblici: basti pensare alla necessità di dispositivi medici e di protezione individuale, di piattaforme digitali e di servizi informatici a supporto della didattica a distanza nelle scuole e nelle università e dello *smart working* negli uffici amministrativi.

Nel medio periodo, inoltre, gli appalti pubblici potranno essere una fondamentale risorsa per la ripresa economica, se utilizzati come leve di politica economica e industriale.

La rapida diffusione della pandemia e le sue conseguenze hanno colpito quasi ogni aspetto della società e creato opportunità per la corruzione di prosperare e crescere, poiché le azioni intraprese per affrontare rapidamente le necessità conseguenti alla crisi possono portare a sacrifici della trasparenza.

La corruzione drena le risorse dalle persone che ne hanno bisogno, mina la fiducia nelle istituzioni, esacerba le vaste disuguaglianze esposte dal virus e ostacola una forte ripresa. Come ha sottolineato il Segretario Generale delle Nazioni Unite António Guterres (cfr. *Statement on corruption in the context of Covid 19*, 15 ottobre 2020) la risposta al virus sta creando nuove opportunità per trarre vantaggio da indebolimento dei controlli e trasparenza inadeguata, distogliendo finanziamenti nel momento in cui le persone ne hanno maggiormente bisogno. Occorre quindi creare senza indugio sistemi più forti per garantire trasparenza, responsabilità e integrità. Inoltre vanno tutelati i diritti e riconosciuto il coraggio di coloro che si espongono denunciando la corruzione. Guterres afferma che i progressi tecnologici possono contribuire a aumentare la trasparenza e migliorare il monitoraggio dei processi di assegnazione delle forniture di materiale medico e che è cruciale dotare gli organismi anti-corruzione di accresciuti strumenti di intervento.

È importante quindi tenere alta l'attenzione su come vengono effettuati gli appalti, per garantire che le scelte vegano fatte in totale trasparenza, garantendo la qualità della spesa, oltre che, naturalmente, prevenendo infiltrazioni criminali. L'ANAC ha rafforzato la propria attività di vigilanza, ma a fianco a questa ha svolto quotidianamente un'intesa attività di supporto alle amministrazioni, che è stata implementata proprio in questo periodo di maggiore

difficoltà. In questo quadro, proprio durante la pandemia, hanno assunto rilievo crescente i pareri sulla congruità dei prezzi degli acquisti emergenziali, attraverso i quali consentono alle amministrazioni di verificare che i beni acquistati non abbiano prezzi esorbitanti rispetto ai costi normalmente sostenuti.
Tuttavia, emergenza non significa abbandonare controlli e trasparenza. L'Autorità ha più volte chiarito che le deroghe inserite nei provvedimenti di emergenza devono essere compensate aumentando il livello di trasparenza sui contratti stipulati. E questo si può ottenere attraverso la digitalizzazione delle procedure di affidamento. Digitalizzare, infatti, significa insieme semplificazione, rapidità, trasparenza e lotta alla corruzione; le gare, quindi, devono 'nascere' digitali.
Dalle scelte che saranno operate nel prossimo futuro, anche relativamente al Piano nazionale di ripresa e resilienza, dipende la possibilità di trasformare un evento tragico in una opportunità di crescita e di sviluppo sia economico che sociale per il Paese. È il momento di creare sviluppo investendo nella digitalizzazione della pubblica Amministrazione e, più in particolare, nel settore dei contratti pubblici sfruttando appieno la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici anche per realizzare una effettiva trasparenza pubblica e garantire, accanto al miglioramento dell'efficienza della macchina amministrativa, la piena affermazione del principio di legalità e la contestuale e correlata riduzione del rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche.
Per queste ragioni, l'Autorità ha formulato alcune proposte sul PNRR nell'ottica di semplificare, attraverso la digitalizzazione, le procedure di gara per gli affidamenti dei contratti pubblici, riducendo gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti e operatori economici, in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di interagire con la pubblica amministrazione e di operare sul mercato di competenza in maniera efficiente ed efficace, veloce e intuitiva.
La completa digitalizzazione delle gare e della gestione dei contratti pubblici porterebbe benefici tangibili non solo in termini di efficienza e di semplificazione, ma anche come misura di prevenzione della corruzione. Nella fase di scelta del contraente, infatti, l'uso delle piattaforme digitali rappresenta un presidio che garantisce la *par condicio*, l'effettiva concorrenza, l'inviolabilità e segretezza delle offerte, la trasparenza e tracciabilità delle operazioni di gara, l'imputabilità delle dichiarazioni ai concorrenti. Inoltre, consente il controllo diffuso sull'operato dei soggetti pubblici, grazie alla disponibilità immediata dei dati e alla conoscibilità delle informazioni riguardanti stazioni appaltanti e operatori economici. La ricezione telematica delle domande di partecipazione, l'adeguata conservazione dei documenti, il rispetto di un procedimento con una cronologia prestabilita nelle sue fasi ed azioni permette, altresì, di ridurre al minimo gli errori operativi. Come beneficio diretto dell'utilizzo di strumenti telematici di negoziazione si individua quindi una netta riduzione del contenzioso per vizi di carattere formale nell'ambito del procedimento amministrativo (apertura delle buste, soccorso istruttorio, ecc.). Tale scelta favorirebbe anche il lavoro a distanza delle commissioni di gara, con l'eliminazione della necessità (o la riduzione) delle sedute pubbliche, considerato che tutte le operazioni di gara sono tracciate

sia nella fase di esame della documentazione amministrativa che nella fase di valutazione delle offerte.
Sono di seguito descritte le attività e potenzialità della BDNCP e le proposte formulate dall'Autorità
per bilanciare opportunamente trasparenza e rapidità di azione, puntando sulla digitalizzazione, in larga parte accolte nel decreto legge 31 maggio 2021, n. 77.

1.2 BDNCP e digitalizzazione delle procedure

La Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), per quantità e granularità dei contenuti, rappresenta un'esperienza unica a livello europeo, tanto da essersi aggiudicata nel 2018 il premio "***Better governance through procurement digitalization***" come miglior Registro Nazionale dei Contratti Pubblici. La BDNCP costituisce il nodo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici in Italia e rientra tra le basi dati di interesse nazionale. In essa sono raccolti i dati provenienti dalle stazioni appaltanti e dalle regioni, fornendo un unico punto di accesso alle informazioni riguardanti le gare e l'esecuzione dei contratti per tutti i soggetti interessati. Si tratta di un patrimonio informativo notevole, che abbraccia un arco temporale di più di 10 anni e traccia più di 50 milioni di contratti pubblici, per un valore complessivo di oltre duemila miliardi di euro, che negli ultimi anni sta riscuotendo grande interesse da parte del mondo delle imprese e accademico anche all'estero.

Una così ampia base informativa, alimentata da fonti distribuite ed eterogenee, richiede un notevole dispiegamento di risorse per garantire la disponibilità e la qualità delle informazioni oltre alla loro confrontabilità nel tempo, anche per effetto dell'instabilità del quadro normativo in materia di appalti.

Nel corso del 2020 la BDNCP e l'intera infrastruttura per la gestione dei dati di ANAC sono state oggetto di una profonda revisione tecnologica, tutt'ora in corso, volta a farla evolvere da strumento di raccolta e archiviazione dei dati sugli appalti, con accesso prevalentemente dedicato ai soggetti interni all'Autorità, a elemento centrale di una rete di pubblicazione e scambio dati finalizzato alla trasparenza e alla condivisione con tutti gli stakeholders del patrimonio informativo disponibile. L'adozione del paradigma ***Big Data*** ha costituito il fattore abilitante per una serie di nuovi progetti finalizzati alla collaborazione e all'integrazione con i sistemi esistenti in ambito nazionale ed europeo che stanno consentendo di portare la banca dati a un nuovo livello di funzionalità e fruibilità.

Attualmente, la Banca Dati è in continua evoluzione su tre direttrici principali:

1. piena attuazione della digitalizzazione degli appalti pubblici a livello nazionale;
2. maggiore integrazione nel contesto delle banche dati europee;
3. completa apertura in ottica open data dei dati relativi ai contratti pubblici.

Tali direttrici consentono di allineare l'evoluzione di BDNCP con l'agenda digitale italiana ed europea, supportando la digitalizzazione e la semplificazione del processo di acquisto, il principio dell'invio unico del dato (***Once Only Principle***), la standardizzazione dei dati raccolti sul ciclo di vita dei contratti pubblici (completa adozione dei formulari standard UE - ***eForms***) e l'aumento della trasparenza, grazie alla massima pubblicità e condivisione dei dati disponibili che consentono il monitoraggio diffuso.

La BDNCP è inoltre aperta all'interoperabilità e i dati presenti possono essere messi in correlazione con i dati gestiti da altri interlocutori istituzionali, complementari a quelle già disponibili. Si pensi, ad esempio, ai dati della fatturazione elettronica, la cui disponibilità consentirebbe la chiusura del ciclo passivo dei contratti pubblici.

Il patrimonio informativo della BDNCP può essere, infatti, sfruttato completamente, mettendo ulteriormente a sistema i dati in essa contenuti e favorendone da un lato il riuso ai fini della trasparenza e della prevenzione della corruzione negli appalti pubblici e dall'altro promuovendo la semplificazione dei processi e della burocrazia attraverso il collegamento con altre sorgenti di informazioni, per fornire un supporto alle decisioni strategiche e favorire la governance e la sostenibilità della spesa pubblica anche in chiave di sostenibilità ambientale e di utilità sociale degli acquisti pubblici.

La Banca Dati acquisterà un ruolo fondamentale per la digitalizzazione dell'intero sistema dei contratti pubblici con il completamento delle attività per l'implementazione dei nuovi formulari standard *eForms* e di quelle per l'attuazione del *Single Digital Gateway*, previsti rispettivamente dai Regolamenti EU 2019/1780 e 2018/1820. Ciò consentirà di ottenere un modello concettuale dei dati sugli appalti pubblici uniforme a livello europeo e di costruire indicatori molto più robusti e con valenza più generale di quelli calcolati con riferimento ad una realtà territoriale nazionale.

Inoltre, in virtù del proprio ruolo istituzionale, ANAC potrà affiancare all'adozione completa delle *eForms* anche le attività di definizione dei bandi tipo e delle linee guida, che potranno completare il processo di semplificazione senza deregolamentare il settore, introducendo, anzi, strumenti di standardizzazione che supportino la semplificazione tramite la digitalizzazione, come raccomandato dalla Commissione Europea. I bandi tipo e le linee guida potranno far parte dei servizi messi a disposizione tramite il *Single Digital Gateway* anche agli operatori economici stranieri, assieme agli strumenti di ricerca e alla piattaforma di pubblicazione dei dati.

Nel corso degli anni, l'acquisizione delle informazioni in BDNCP ha subito una costante evoluzione tecnologica, partendo da una trasmissione attraverso "schede" cartacee, per giungere all'attuale SIstema MOnitoraggio Gare (SIMOG), entrato in funzione nel febbraio 2007 e costantemente aggiornato, con l'obiettivo di arrivare alla completa digitalizzazione del ciclo di raccolta e condivisione delle informazioni. Negoziare e gestire un contratto pubblico in modalità digitale consente di ottenere notevoli benefici in termini di semplificazione per gli utenti e qualità dei dati, infatti le piattaforme digitali di negoziazione sono in grado di alimentare la banca dati con un colloquio tra sistemi basato su formati di interscambio standard, ad un costo relativamente basso.

Va, però, evidenziato che a cinque anni dall'emanazione del decreto legislativo 18 aprile 2016(di seguito Codice dei contratti pubblici o Codice) e oltre due anni dall'entrata in vigore delle disposizioni che obbligano le amministrazioni aggiudicatrici ad affidare i contratti esclusivamente in modalità telematica a partire dal 18 ottobre 2018, ancora oggi, una gara su tre è svolta in modalità cartacea. Nell'introduzione delle regole tecniche previste dall'art. 44 del Codice si rende, quindi, necessario un congruo periodo di transizione per consentire al mercato di adeguarsi alle nuove previsioni.

È necessario inoltre considerare che la realizzazione di un sistema completamente digitale per il trattamento dell'informazione ha un impatto non indifferente sia sui sistemi preesistenti sia sull'organizzazione stessa del lavoro, incentrata, molto spesso, sul trattamento delle informazioni come avviene per i documenti cartacei. Tale approccio dovrebbe essere completamente rivisto se si vuole

ottenere la massima efficacia dalla transizione verso il trattamento digitale di flussi di lavoro e delle informazioni, nel quale spesso azione e informazione derivante coincidono e sono contestuali.
L'Autorità ha avviato, a tal fine, un percorso di reingegnerizzazione dei servizi di gestione del flusso di acquisizione dei dati, che vedrà il suo completamento con la completa adozione dei formulari oggetto del regolamento EU 2019/1780 (*eForms*), che dovranno essere adottati obbligatoriamente a livello europeo dal mese di ottobre 2023. Il principale obiettivo è standardizzare i contenuti della rilevazione e semplificare il processo attraverso l'impiego di tecnologie che consentano di proporre interfacce molto più intuitive e semplici da utilizzare da parte degli utenti che non dispongono di proprie piattaforme di gestione dei contratti.
L'Autorità sta, inoltre, valutando la possibilità di offrire funzionalità completamente digitalizzate per la negoziazione e la gestione del contratto. In questo modo verrebbe facilitato, come già avvenuto in passato, il superamento del *digital divide* da parte delle singole amministrazioni, offrendo un servizio e una piattaforma nazionale in luogo di un'attività fino ad oggi considerata un mero appesantimento burocratico, con tutti i benefici sopra richiamati.
In prospettiva, tutte le funzionalità necessarie per la gestione dei contratti pubblici potranno essere integrate all'interno delle piattaforme telematiche di negoziazione e gestione utilizzate dalle stazioni appaltanti: in questo modo l'esperienza dell'utente rimarrà totalmente interna alla singola piattaforma, evitando inutili trasferimenti di contesto e ritrasmissioni di dati verso siti diversi rispetto a quello normalmente utilizzato dalla stazione appaltante per svolgere le gare e gestire i contratti. Sarà così possibile garantire, oltre al principio di unicità dell'invio (lettera ggggg-bis, art 3, comma 1 d.lgs. 50/2016 noto anche come TOOP, *The Once Only Principle*), la qualità e la tempestività delle informazioni contenute nella BDNCP.
Al fine di mettere a disposizione un servizio per la verifica del possesso dei requisiti da parte degli operatori economici in sede di gara, anche in modalità trans-frontaliera nel contesto del *Single Digital Gateway*, l'Autorità intende far evolvere l'attuale servizio AVCpass (Authority Virtual Company Passport), sviluppando un servizio per la gestione del fascicolo virtuale dell'operatore economico con l'obiettivo di permettere la comunicazione interamente digitale tra le stazioni appaltanti, gli operatori economici e gli enti certificanti che attestano il possesso dei requisiti per la partecipazione agli appalti pubblici.
Questo sistema è destinato a diventare, nell'ambito dello Sportello Digitale Unico previsto dal regolamento (EU) 2018/1724, uno snodo per l'automazione del processo di verifica dei requisiti di partecipazione alle gare a livello europeo, con un evidente impatto sulla semplificazione e sulla mobilità delle imprese transnazionali. Per partecipare a una gara, infatti, già ora è sufficiente presentare un'autocertificazione sul possesso dei requisiti, compilando il cosiddetto Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), anche noto come *European Single Procurement Document* (ESPD). L'ESPD è un modulo elettronico predisposto dalla stazione appaltante secondo regole standard e l'Autorità sta predisponendo servizi online per consentire la compilazione del modulo attraverso i dati presenti nella BDNCP, con lo scopo di favorire una modalità di digitalizzazione che non sia la mera trasposizione in formato elettronico di un modulo cartaceo. A causa delle modifiche intervenute nel quadro legislativo in materia

di contratti pubblici, il servizio AVCpass, nato nel 2013 sulle previsioni del d.lgs. 163/2006, è oggi erogato in via transitoria nelle more della realizzazione della Banca Dati Nazionale degli Operatori economici (BDOE) prevista dall'art.81 del Codice.
Ciononostante, con tutti i limiti del quadro normativo vigente all'epoca della realizzazione, tra il 2015 e il 2020 il sistema ha consentito di sottoporre a verifica oltre 100.000 operatori economici diversi, e il suo utilizzo è cresciuto costantemente nel corso degli anni. Poco meno di 47.000 operatori economici sono stati oggetto di verifica nel corso del solo 2020, in linea con il dato del 2019, nonostante i mesi di *lockdown* totale abbiano indotto una inevitabile flessione nell'attività contrattuale di molte stazioni appaltanti.
La semplificazione che il sistema ha introdotto nella procedura di gara mediante la digitalizzazione della documentazione a comprova dei requisiti è sfruttabile in questa fase e si presume lo sarà ancora di più nella fase della "ricostruzione" post-emergenza COVID-19. Tra i principali benefici rilevati dagli stakeholders vale la pena citare:

- ✓ la standardizzazione:
  - delle modalità di partecipazione da parte degli operatori economici (il pass a questi richiesto dal sistema non è altro che un embrione del DGUE)
  - del procedimento di comprova dei requisiti da parte delle stazioni appaltanti
  - di formati, contenuti e modalità di utilizzo della documentazione a comprova
- ✓ la circolazione di documentazione in formato digitale di provenienza certa con conseguente deflazione del contenzioso in fase di gara;
- ✓ la riduzione degli oneri amministrativi e dei tempi necessari alle stazioni appaltanti per completare il processo di verifica dei requisiti;
- ✓ la riduzione degli oneri amministrativi derivanti dalla partecipazione agli appalti per gli operatori economici (si pensi ai costi di produzione di copie degli stessi documenti per la partecipazione ad appalti aventi oggetto simile indetti da stazioni appaltanti diverse);
- ✓ le enormi economie di scala che gli enti certificanti possono derivare dalla presenza di un unico interlocutore "telematico" a livello nazionale in luogo di centinaia di migliaia di soggetti eterogenei sul territorio.

Il percorso evolutivo va verso la realizzazione di un vero e proprio fascicolo virtuale dell'operatore economico, idoneo alla raccolta delle attestazioni e certificazioni digitalizzate disponibili presso altre banche dati in merito ai requisiti vantati dall'operatore, indipendentemente dalla singola procedura di gara. Tali informazioni saranno messe a disposizione dello stesso operatore economico che potrà a sua volta renderle disponibili alle SOA (in sede di qualificazione) e ovviamente alle stazioni appaltanti direttamente attraverso le piattaforme telematiche di negoziazione, per l'aggiudicazione degli appalti, ma anche per le verifiche in corso di esecuzione dei soggetti aggiudicatari o delle nuove figure che possono intervenire nel corso dell'esecuzione dell'appalto.
In base all'esperienza maturata in questi anni, si ritiene che la completa dematerializzazione dell'autodichiarazione (DGUE) - prevista dall'art. 59 della direttiva 2014/24/UE - per mezzo di un opportuno

modello di formulario elettronico, accompagnata da misure che rendano immediatamente reperibili in sede di gara i documenti a comprova da parte delle stazioni appaltanti localizzate in qualsiasi paese europeo, possa rappresentare una misura di semplificazione e facilitare la partecipazione alle gare soprattutto da parte delle piccole e medie imprese. La completa digitalizzazione, accompagnata da una semplificazione che non si traduca in una mera deregulation dell'intera fase di comprova dei requisiti, potrebbe permettere risparmi tangibili ed una notevole riduzione del contenzioso in sede di gara, costituendo al tempo stesso un fattore abilitante per la mobilità delle imprese a livello europeo.
Un passo ulteriore consiste nell'introduzione di un nuovo concetto di "riuso" delle informazioni raccolte. In questo scenario, una stazione appaltante potrebbe avvalersi dell'esito delle verifiche già effettuate da un'altra stazione appaltante in un dato arco temporale (ad es. 6 mesi): questa soluzione consentirebbe di evitare la ripetizione delle verifiche, quanto meno dei requisiti di ordine generale (che sono verificati sulla base dei medesimi documenti per ogni appalto "vicino nel tempo"), per quegli operatori economici che siano già risultati aggiudicatari di appalti in un dato intervallo di tempo antecedente. In questo modo si realizzerebbe una sorta di *whitelist* di operatori economici ai quali potrebbero essere affidati contratti con una notevole semplificazione del processo di verifica dei requisiti.

1.2.1 Integrazione nel contesto delle banche dati europee

Nell'ultimo decennio, l'Autorità ha contribuito a livello europeo alla diffusione di strumenti e buone pratiche per facilitare la partecipazione alle gare transfrontaliere attraverso la digitalizzazione, la standardizzazione e la semplificazione dei processi di gara.
Le attività di regolazione miranti alla definizione di bandi tipo sono state infatti integrate, sul fronte tecnico ed informatico, con la partecipazione a diversi progetti pilota per la digitalizzazione degli appalti pubblici promossi dalla Commissione Europea, in particolare ai progetti Pan European Public Procurement Online, al workshop CEN Business Interfaces Interoperability, ai Large Scale Pilot per gli appalti pubblici del progetto e-SENS (European Simple Electronic Networked Services) ed ultimamente al progetto TOOP (The Once Only Principle). Ha inoltre contribuito a livello europeo agli sviluppi dei modelli di formulari elettronici e realizzato - nell'ambito delle piattaforme finanziate dal programma CEF - alcuni servizi di base per l'interoperabilità nell'ecosistema dei contratti pubblici, quali eCERTIS ed ESPD (DGUE), per offrire rispettivamente un accesso unificato con servizi a valore aggiunto per il panorama nazionale al portale eCertis gestito dalla Commissione Europea ed i servizi per la composizione di un modello di DGUE elettronico con gli specifici requisiti di gara da parte delle Stazioni Appaltanti Italiane.
Oltre alle evoluzioni sopra descritte, che mirano a favorire la transizione digitale del settore degli appalti e, più in generale, della pubblica amministrazione attraverso l'erogazione di servizi per le stazioni appaltanti e le imprese, l'Autorità negli ultimi due anni ha lavorato per potenziare il ruolo di Registro Nazionale dei contratti pubblici riconosciuto alla BDNCP, integrando la banca dati nel

contesto dei Registri Base nell'ambito dell'architettura federata che si va delineando a livello europeo.
Con questo obiettivo, l'Autorità è attualmente impegnata, insieme all'Agenzia per L'Italia Digitale, nel coordinamento della strategia nazionale di adozione dei formulari standard (eForms) previsti dal Regolamento di Esecuzione (UE) 2019/1780 della Commissione del 23 settembre 2019. Tale regolamento 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») prevede, per tutti gli Stati membri, che a far data dal 25 ottobre 2023 tutte le informazioni relative agli affidamenti devono essere veicolate attraverso i formulari contenuti in detto Regolamento (dal 22 novembre 2022 l'uso di detti formulari è facoltativo). I formulari contengono informazioni obbligatorie e altre facoltative, sulle quali gli Stati membri devono pronunciarsi, anche rispetto al loro utilizzo per le operazioni di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, considerate nel Regolamento comunitario come facoltative, in quanto escono dal campo di applicazione delle direttive comunitarie in materia di appalti. Pertanto, almeno per gli affidamenti sopra soglia, dal 2023 non vi saranno alternative alla digitalizzazione delle procedure per gli affidamenti pubblici e il sistema nazionale dovrà adeguarsi al nuovo contesto regolatorio.
Con le eForms sarà possibile completare la raccolta di dati omogenei lungo tutto il ciclo di vita del contratto, realizzando allo stesso tempo una semplificazione, in quanto le attività di raccolta nel Contract Register (BDNCP) verranno a coincidere con quelle di pubblicazione, obbligatorie per legge; inoltre, le eForms sono documenti nativamente digitali e ciò renderà più efficiente l'intero processo di raccolta dati. La disponibilità di un modello dei dati sugli appalti omogeneo e uniforme a livello europeo consentirà di estendere le analisi ed i confronti a livello *cross-border*, costruendo indicatori molto più robusti e con valenza più generale di quelli calcolati con riferimento ad una realtà territoriale nazionale.
L'Autorità sta inoltre partecipando ai lavori per l'implementazione del *Single Digital Gateway* e a varie iniziative finalizzate all'allestimento di una piattaforma pan-europea per l'erogazione dei servizi di e-Government (*DSI - Digital Service Infrastructure*, finanziata attraverso il programma CEF – Connecting Europe Facility), sviluppando servizi per l'accesso a informazioni specifiche, quali quelle della fatturazione elettronica e degli ordini.
Il primo passo di questa evoluzione è già in corso nell'ambito del progetto eNEIDE, cofinanziato dal programma "Connecting Europe Facility", tra i cui obiettivi vi è l'integrazione della BDNCP con il servizio TED (Tenders Electronic Daily - https://ted.europa.eu/) per la pubblicazione dei bandi e degli avvisi sopra le soglie comunitarie. Questa evoluzione consentirà una evidente semplificazione per le stazioni appaltanti che, comunicando attraverso le proprie piattaforme integrate con la BDNCP, potranno pubblicare direttamente sul TED i dati richiesti.
Sono, inoltre, attive forme più strette di collaborazione con una serie di istituzioni a livello nazionale, con le quali ANAC ha da diverso tempo stretto rapporti di collaborazione basati su norme e/o convenzioni bilaterali. Tra queste possono essere citate la Ragioneria Generale dello Stato, la Guardia di Finanza, alcune Università ed enti di ricerca. Quasi sempre, in questi rapporti, ANAC fornisce i dati

presenti in BDNCP; si sta inoltre collaborando con la Banca d'Italia e la Ragioneria Generale dello Stato allo scopo di correlare le informazioni con i mandati di pagamento emessi a fronte di contratti pubblici.

1.2.2 Il portale dei dati aperti

La disponibilità di una Banca dati che permetta un accesso unificato a tutte le informazioni sugli appalti e le metta a disposizione dei soggetti interessati rappresenta un potente strumento per favorire la trasparenza dell'intero settore e per permettere un controllo diffuso della società civile sul mercato dei contratti pubblici e sulla corretta gestione della spesa pubblica.
A tal fine, uno dei risultati fondamentali conseguiti nel corso del 2020 è stata la pubblicazione del Portale dei dati aperti dell'Autorità, accessibile liberamente dal sito dell'ANAC. Attraverso di esso è possibile accedere ai dati in materia di anticorruzione, trasparenza e contratti pubblici gestiti dall'ANAC nell'ambito delle proprie attività istituzionali. L'obiettivo principale è quello di consentire la massima diffusione delle informazioni gestite da ANAC in modo da agevolare la consultazione sia agli utenti interni che a quelli esterni, fino a raggiungere anche il singolo cittadino.
I dati disponibili sono visualizzabili e scaricabili in formato aperto: in particolare, nella sezione "Analytics" è disponibile un cruscotto per la navigazione e l'analisi dei dati sui contratti pubblici, mentre nella sezione "Dataset" sono disponibili una serie di file in formato aperto liberamente scaricabili.
I dataset disponibili sono stati sviluppati secondo le linee guida AgID per la valorizzazione del patrimonio pubblico e gli standard internazionali, in modo da essere ricercabili sul web e alimentare il catalogo nazionale dei dati aperti www.dati.gov.it.

1.3 L'evoluzione del quadro normativo

La necessità di fronteggiare in maniera adeguata l'emergenza sanitaria, consentendo ai soggetti pubblici di procedere all'acquisto di lavori, servizi e forniture con celerità, ha comportato l'adozione di interventi normativi in materia, con modifiche al Codice dei contratti pubblici, mediante decretazione d'urgenza e altri strumenti straordinari, quali le ordinanze adottate dal Capo della Protezione Civile.
Gli interventi in parte rivestono natura sostanziale: con deroghe e modifiche alle disposizioni in materia di contrattualistica pubblica e in parte hanno natura procedurale: finalizzati a perseguire esigenze di snellimento e di accelerazione con strumenti più idonei a fronteggiare l'emergenza in atto rispetto alle tempistiche imposte dal ricorso alle procedure ordinarie.
Con il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito in legge 24 aprile 2020, n. 27, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per le famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", il Governo ha emanato disposizioni normative per «proteggere la

salute dei cittadini, sostenere il sistema produttivo e salvaguardare la forza lavoro» (cfr. Relazione Illustrativa del decreto legge).
Nel settore dei contratti pubblici, in particolare, al fine di snellire e velocizzare le procedure di affidamento di lavori e servizi e di acquisizione di forniture in settori ritenuti strategici nel quadro emergenziale, il Governo ha introdotto deroghe al Codice che hanno avuto, come comune denominatore, la valutazione *ex ante*, da parte del legislatore, della sussistenza di ragioni di estrema urgenza tali da giustificare la previsione di procedure semplificate, caratterizzate dalla riduzione o totale soppressione del confronto competitivo.
L'art. 72 (rubricato "Misure per l'internazionalizzazione del sistema Paese"), dopo avere previsto, nel comma 1, l'istituzione di un fondo per la promozione dell'internazionalizzazione del Paese, volto alla realizzazione di una serie di iniziative aventi come obiettivo la valorizzazione della produzione italiana sui mercati esteri, nel comma 2, dispone che, «In considerazione dell'esigenza di contenere con immediatezza gli effetti negativi sull'internazionalizzazione del sistema Paese in conseguenza della diffusione del Covid-19», agli interventi di cui al comma 1, nonché a quelli inclusi nel piano straordinario di cui all'art. 30 del d.l.n.133/2014 (Promozione straordinaria del Made in Italy e misure per l'attrazione degli investimenti), «si applicano, fino al 31 dicembre 2020, le seguenti disposizioni: a) i contratti di forniture, lavori e servizi possono essere aggiudicati con la procedura di cui all'articolo 63, comma 6, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Tale previsione consente -entro un orizzonte temporale limitato al 31 dicembre dell'anno in corso - di espletare, tramite procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando, tutte le gare rientranti nell'ambito della realizzazione degli interventi sopra indicati, in forza di una valutazione *ex lege* della sussistenza del presupposto delle ragioni di estrema urgenza (di cui alla lettera c) del comma 2 dell'art. 63), con conseguente esonero delle stazioni appaltanti dalla necessità di motivare il ricorso a tale tipo di procedura, fatta salva la riconducibilità della singola fattispecie nell'ambito di applicazione dell'art. 72.
L'art. 75 (rubricato "Acquisti per lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese") che, al fine di agevolare la diffusione del lavoro agile, favorire la diffusione di servizi in rete e agevolare l'accesso agli stessi da parte di cittadini e imprese, autorizza le amministrazioni ad acquistare beni e servizi informatici, nonché servizi di connettività, mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lett. c), del Codice. Anche in questo caso il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando è giustificato – invero qui esplicitamente con il riferimento alla lettera c) del comma 2 dell'art. 63 – dalla valutazione *ex ante* della sussistenza di ragioni di urgenza ed è consentito fino al 31 dicembre del 2020. La norma stabilisce altresì, in deroga al comma 6 dell'art. 63 del Codice, che il numero di operatori economici da consultare sia quattro (e non cinque) e pone come condizione che tra questi ci sia almeno una «start-up innovativa» o un «piccola e media impresa innovativa», iscritta nell'apposita sezione speciale del registro delle imprese. Le deroghe introdotte dall'art. 75 investono anche la fase di stipula del contratto, consentendo alle amministrazioni di procedere previa acquisizione di una mera autocertificazione dell'operatore economico

aggiudicatario, attestante il possesso dei requisiti generali, finanziari e tecnici, la regolarità del DURC e l'assenza di motivi di esclusione secondo segnalazioni rilevabili dal Casellario Informatico di ANAC, fatta tuttavia salva la verifica del rispetto delle prescrizioni imposte dalle disposizioni del Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 159/2011. Un'ulteriore deroga prevista dal comma 3 dell'art. 75 riguarda i termini dettati dall'art. 32 del Codice dei contratti per la stipula (cd. *stand still*) e l'esecuzione del contratto.

L'art. 86 (rubricato Misure urgenti per il ripristino della funzionalità degli Istituti penitenziari e per la prevenzione della diffusione del COVID-19"), comma 2, sempre in un'ottica emergenziale, con riferimento agli interventi urgenti di ristrutturazione e di rifunzionalizzazione delle strutture e degli impianti degli istituti penitenziari danneggiati nel corso delle proteste dei detenuti anche in relazione alle notizie sulla diffusione epidemiologica a livello nazionale del Covid-19, autorizza l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con le procedure di cui all'art. 163 del Codice, anche in deroga ai limiti di spesa ivi previsti, fatto salvo il limite della soglia europea, e ai termini di presentazione della perizia giustificativa dei lavori. In questo caso, la deroga - sempre consentita fino al 31 dicembre 2020 - è limitata all'estensione della procedura di somma urgenza oltre il limite di 200.000,00 euro, previsto dal comma 1 dell'art. 163 (ma comunque entro la soglia di rilevanza europea) e all'inosservanza del termine di dieci giorni, dall'ordine di esecuzione dei lavori, entro cui il responsabile del procedimento o il tecnico dell'amministrazione competente è tenuto a compilare una perizia giustificativa dei lavori stessi ai sensi del comma 4 dell'art. 163.

L'art. 86-*bis* (Modifica dei contratti in corso per lavori relativi a centri e strutture di accoglienza immigrati), frutto delle modifiche apportate al testo del decreto in Parlamento, prevede, tra l'altro, che, al solo fine di assicurare la tempestiva adozione di misure dirette al contenimento della diffusione del COVID-19, le prefetture-uffici territoriali del Governo sono autorizzate a provvedere alla modifica dei contratti in essere per lavori, servizi o forniture supplementari, per i centri e le strutture di accoglienza degli immigrati, in deroga alle disposizioni del codice appalti, nel rispetto dei princìpi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza e trasparenza e delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione.

Altra deroga introdotta con il decreto legge è quella prevista dal comma 3 dell'art. 99 (rubricato «Erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19») che, nella vigenza dello stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri in data 31 gennaio 2020 e, in ogni caso sino al 31 luglio 2020, consente alle aziende, alle agenzie e agli enti del Servizio sanitario nazionale di effettuare l'acquisizione di forniture e servizi «da utilizzare nelle attività di contrasto dell'emergenza COVID-19» mediante affidamento diretto, senza previa consultazione di due o più operatori economici, per importi non superiori alle soglie di cui all'art. 35 del Codice, qualora finanziati in via esclusiva tramite donazioni di persone fisiche o giuridiche private ai sensi dell'art. 793 c.c. e a condizione che l'affidamento sia conforme al motivo delle liberalità. La deroga, limitata ai beni e servizi, estende l'affidamento diretto, senza alcun tipo di confronto competitivo,

oltre il limite di 40.000,00 euro fissato dall'art. 36, comma 2, lett. a), del Codice, fino alla soglia di rilevanza europea.
Infine, l'art. 120 (rubricato «Piattaforme per la didattica a distanza»), al comma 3, prevede che le istituzioni scolastiche acquistino le piattaforme e i dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b) - ovvero le piattaforme e gli strumenti digitali utili per l'apprendimento a distanza e i dispositivi digitali individuali per la fruizione delle suddette piattaforme da mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso - mediante ricorso agli strumenti di cui all'art. 1, commi 449 (convenzioni-quadro) e 450 (MEPA), della legge 296/2006 e «Qualora non sia possibile ricorrere ai predetti strumenti, le istituzioni scolastiche provvedono all'acquisto delle piattaforme e dei dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b), anche in deroga alle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50». Non è invero chiaro, e la Relazione illustrativa non è d'aiuto in questo frangente, quale sia, nelle intenzioni del legislatore, la portata di questa deroga che, così come formulata, potrebbe sembrare riferita all'intero *corpus* del Codice. All'opposto, si potrebbe invece giungere a ritenere, tenuto anche conto che non reca un limite temporale di applicazione, che la disciplina (apparentemente) derogatoria legittimi gli affidamenti al di fuori delle convenzioni-quadro e del MEPA.
Tutte le disposizioni derogatorie riguardano settori - forniture e servizi per il personale sanitario impegnato nel contrasto al Covid-19, forniture e servizi informatici per l'agevolazione del lavoro agile e per la didattica a distanza, promozione dell'internazionalizzazione del Paese e interventi di ristrutturazione urgenti negli istituti di pena – fortemente interessati dallo stato emergenziale e sono, tranne quella (criptica) introdotta dell'art. 120, limitate temporalmente e ben circostanziate.
Una modifica al Codice, che sembrerebbe invece definitiva, è introdotta dal comma 2 dell'art. 91 (rubricato "Disposizioni in materia ritardi o inadempimenti contrattuali derivanti dall'attuazione delle misure di contenimento e di anticipazione del prezzo in materia di contratti pubblici"), rispetto all'art. 35, del Codice, con un intervento finalizzato a fugare dubbi interpretativi relativi alle disposizioni in materia di anticipazione del prezzo in favore dell'appaltatore, chiarendo che la stessa è consentita anche nel caso di consegna in via d'urgenza ai sensi dell'art. 32, comma 8, del Codice.
Il Decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 convertito, con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" ha introdotto ulteriori disposizioni sulla materia dei contratti pubblici.
L'art. 207, al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla diffusione del contagio da COVID – 19, prevede che, in relazione alle procedure i cui bandi o avvisi, con i quali si indice una gara, sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto, nonché - in caso di contratti senza pubblicazione di bandi o avvisi - alle procedure in cui, alla medesima data, siano già stati inviati gli inviti a presentare le offerte o i preventivi, ma non siano scaduti i relativi termini e, in ogni caso, per le procedure avviate a decorrere dalla medesima data fino al 30 giugno 2021, l'importo dell'anticipazione prevista dall'articolo 35, comma 18, del d.lgs.

50/2016 può essere elevato al 30 per cento, nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente. Al comma 2, si prevede che le stazioni appaltanti possano riconoscere - secondo le modalità e con le garanzie previste dall'articolo 35, co.18, del d.lgs. 50/2016, un'anticipazione fino al 30 per cento del valore delle prestazioni ancora da eseguire, anche laddove l'appaltatore abbia già usufruito dell'anticipazione contrattualmente prevista, nei limiti e compatibilmente con le risorse disponibili a legislazione vigente. Il beneficiario decade dall'anticipazione, con obbligo di restituzione, se l'esecuzione della prestazione non procede, per ritardi a lui imputabili, secondo i tempi contrattuali. Sulle somme restituite sono dovuti gli interessi legali con decorrenza dalla data di erogazione della anticipazione

L'articolo 35 prevede, come richiesto dall' Autorità (v. oltre), al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla diffusione del COVID-19 e garantire la necessaria liquidità, l'esonero, limitatamente alle procedure di gara avviate dalla data di entrata in vigore della norma e fino al 31 dicembre 2020, per le stazioni appaltanti e gli operatori economici dal versamento del contributo previsto dall'art. 1, comma 65 della legge 23 dicembre 2005 relativo al funzionamento dell'Autorità nazionale anticorruzione.

Deroghe più incisive al Codice dei contratti pubblici erano contenute nell'art. 3 dell'Ordinanza del Capo della Protezione Civile (Ocdpc) 630 del 3 febbraio 2020, recante "Primi interventi urgenti di protezione civile in relazione all'emergenza relativa al rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili" (Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.32 dell'8 febbraio 2020).

L'ordinanza riguardava:

a) tutti gli interventi urgenti e necessari all'organizzazione e all'effettuazione degli interventi di soccorso e assistenza alla popolazione interessata dall'emergenza oltre per la rimozione delle situazioni di pericolo per la pubblica e privata incolumità, con particolare riferimento: alla prosecuzione delle misure urgenti già adottate dal Ministro della salute, alla disposizione di eventuali ulteriori misure di interdizione al traffico aereo, terrestre e marittimo sul territorio nazionale; al rientro delle persone presenti nei paesi a rischio ed al rimpatrio assistito dei cittadini stranieri nei paesi di origine esposti al rischio, all'invio di personale specializzato all'estero; all'acquisizione di farmaci, dispositivi medici, di protezione individuale, e biocidi.
b) gli interventi per il ripristino o potenziamento, anche con procedure di somma urgenza, della funzionalità dei servizi pubblici e delle infrastrutture necessari al superamento dalla specifica emergenza ed all'adozione delle misure volte a garantire la continuità di erogazione dei servizi di assistenza sanitaria nei territori interessati, anche mediante interventi di natura temporanea.

Con specifico riferimento alla normativa in tema di contratti pubblici, l'ordinanza prevede la possibilità di avvalersi della procedura negoziata, ai sensi dell'art. 63 e della procedura di somma urgenza, ai sensi dell'art. 163 del Codice; con riferimento a quest'ultima procedura è inoltre prevista la possibilità di derogare ai termini per la redazione della perizia giustificativa e per il

controllo dei requisiti di partecipazione come anche al termine per la trasmissione all'ANAC della documentazione, per i controlli.
L'ordinanza, inoltre prevede l'utilizzo, ai fini dell'assegnazione dei contratti, delle autocertificazioni circa il possesso dei requisiti di partecipazione alle gare, da verificare ai sensi dell'articolo 163, comma 7, del Codice, mediante la Banca dati centralizzata gestita dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, o i mezzi di prova di cui all'art. 86, ovvero tramite altre idonee modalità compatibili con la gestione della situazione emergenziale, individuate dai medesimi soggetti responsabili delle procedure.
Per quanto riguarda l'acquisizione di lavori, beni e servizi, strettamente connessi alle attività oggetto dell'ordinanza, è previsto il ricorso alle procedure di cui agli articoli 36 e 63 del Codice previa selezione, ove possibile e qualora richiesto dalla normativa, di almeno cinque operatori economici, effettuando le verifiche circa il possesso dei requisiti, secondo le modalità descritte all'art. 163, comma 7; ove esistenti, tali operatori sono selezionati all'interno delle *white list* delle Prefetture. È altresì previsto che la verifica delle offerte anomale ai sensi dell'art. 97 del Codice possa avvenire richiedendo le necessarie spiegazioni per iscritto, assegnando al concorrente un termine compatibile con la situazione emergenziale in atto e comunque non inferiore a cinque giorni.
Il decreto legge 16 luglio, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 (recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"), detta disposizioni volte a facilitare l'avvio della fase c.d. post COVID-19 e il superamento delle gravi ripercussioni economiche determinate dalla pandemia. Tale provvedimento introduce alcune disposizioni di natura "eccezionale", con portata limitata e durata circoscritta nel tempo.
Si tratta quindi di una serie di norme che dovrebbero intervenire solo temporaneamente "per snellire" l'iter procedimentale d'affidamento negli appalti (soprattutto sottosoglia comunitaria), oltre che prevedere alcune particolari modalità operative in caso di sospensione dell'esecuzione di opere pubbliche e nella realizzazione d'interventi infrastrutturali di natura strategica.
Per il perseguimento di tali obiettivi, il legislatore introduce:

- ✓ deroghe al Codice e ad altre norme, intese ad ampliare la possibilità di utilizzo delle procedure negoziate sia nei contratti d'importo inferiore che di importo superiore alle soglie comunitarie;
- ✓ alcune modifiche al Codice (art. 32, art. 30, art. 36, art. 38, art. 46, art. 48, art. 59, 80, 83, art. 140, art.151, art. 180;art. 183);
- ✓ modifiche ed aggiunte a numerose altre norme, tra cui la legge 241/1990 il decreto legislativo 104/2010 (codice del processo amministrativo), la legge 20/1994 (giurisdizione e controllo della Corte dei Conti), il decreto legislativo 165/2001 (ordinamento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni), il codice penale in materia di abuso d'ufficio e, infine, la legge 14 giugno 2019, n. 55, spostando, rispettivamente, al 30 novembre 2021 e al 31 dicembre 2021 le scadenze ivi fissate al 30 novembre 2020 e al 31 dicembre 2020.

Anche la Commissione europea, con la Comunicazione 2020/C108, indica come regola generale l'utilizzo, per quanto possibile, delle procedure ordinarie, configurando la situazione causata dall'emergenza come motivazione per la riduzione dei termini, e della procedura negoziata

per ragioni d'urgenza, lasciando tuttavia al legislatore nazionale margine di intervento (soprattutto nel sottosoglia).
Ai primi due articoli del decreto, in particolare, al dichiarato fine di "incentivare gli investimenti pubblici nel settore delle infrastrutture e dei servizi pubblici e a far fronte alle ricadute economiche negative a seguito delle misure di contenimento e dell'emergenza sanitaria globale del COVID-19", viene previsto un regime derogatorio per le procedure sotto soglia (art. 1 "Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia") e sopra soglia comunitaria (art. 2 "Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sopra soglia"), applicabile a tutte le procedure in cui la determina a contrarre o «altro atto di avvio del procedimento equivalente» venga adottata entro il 31 dicembre 2021.
L'articolo 2-*bis* prevede che alle procedure di affidamento di cui agli articoli 1 e 2 possono partecipare gli operatori economici anche in forma di raggruppamenti temporanei.
L'articolo 2-*ter*, introdotto in sede di conversione, consente, fino al 31 dicembre 2021, alle società del Gruppo Ferrovie dello Stato di stipulare convenzioni con le altre società del Gruppo in deroga al codice dei contratti pubblici e ad Anas di avvalersi dei contratti, anche Accordi-quadro, stipulati dalle Società del Gruppo FS per gli acquisti unitari di beni e servizi non direttamente strumentali.
L'art. 3 delinea una disciplina derogatoria e semplificata in materia di controlli antimafia e detta disposizioni a regime sui Protocolli di legalità, mentre l'art. 4 introduce tutta una serie di disposizioni che vanno ad incidere, anche a regime, sulla fase di conclusione dei contratti e sul codice del processo amministrativo.
L'art.5 detta, invece, un regime derogatorio all'art. 107 c.c.p., sulla sospensione dell'esecuzione delle opere pubbliche.
L'art. 6 introduce il Collegio consultivo tecnico.
L'art. 7 istituisce un «Fondo per la prosecuzione delle opere pubbliche» con il fine di «garantire la regolare e tempestiva prosecuzione dei lavori diretti alla realizzazione delle opere pubbliche di importo pari o superiore alle soglie di cui all'articolo 35 del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50, nei casi di maggiori fabbisogni finanziari dovuti a sopravvenute esigenze motivate nel rispetto della normativa vigente, ovvero per temporanee insufficienti disponibilità finanziarie annuali (…)"
L'art. 8 prevede invece «altre disposizioni urgenti» che si applicheranno a tutte le procedure pendenti i cui bandi o avvisi sono già stati pubblicati alla data di entrata in vigore del decreto.
L'articolo 8-*bis* modifica alcune norme transitorie in materia di appalti, servizi e forniture – relativi all'acquisizione di beni e servizi e all'affidamento di lavori di manutenzione – degli enti ed aziende del Servizio sanitario della Regione Calabria.
L'articolo 9, modificato in sede di conversione, reca una serie di disposizioni finalizzate: alla revisione, all'ampliamento e alla proroga della disciplina dei commissari previsti dal decreto «sblocca cantieri» (comma 1); alla ridefinizione delle possibilità di avvalimento per la progettazione e l'esecuzione di interventi di mitigazione del rischio idrogeologico (comma 2); all'attribuzione dei poteri dei commissari «sblocca cantieri» a tutti i commissari per opere pubbliche o infrastrutture, salvo alcune eccezioni indicate

(comma 3). Sono altresì ampliati i poteri attribuiti al Commissario straordinario per la sicurezza del sistema idrico del Gran Sasso (comma 1-bis).
Altro punto di rilievo è la riforma in materia di responsabilità erariale e di abuso d'ufficio a cui sono stati dedicati gli artt. 21 e 23.
L'articolo 22 interviene sulla disciplina dei controlli concomitanti della Corte dei conti, ossia dei controlli che i giudici contabili effettuano sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, introducendo una procedura speciale in caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi per la realizzazione dei «principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale». In tali casi, il risultato dell'accertamento è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 21, comma 1, del decreto legislativo n.165 del 2001. Per lo svolgimento dei controlli, il Consiglio di presidenza della Corte dei conti provvede a individuare gli uffici competenti e ad adottare le misure organizzative conseguenti.
L'articolo 23 modifica la disciplina del delitto di abuso di ufficio (articolo 323 del codice penale) per circoscrivere l'ambito di applicazione della fattispecie con riferimento all'elemento oggettivo, ossia alla tipologia di violazioni – da parte del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio nell'esercizio delle sue funzioni – che determina l'integrazione del delitto stesso.
Per determinare l'illiceità della condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di pubblico servizio, nello svolgimento delle sue funzioni, viene infatti attribuita rilevanza non più alla violazione di norme di legge o di regolamento, bensì alla violazione di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge, dalle quali non residuino margini di discrezionalità per il soggetto agente.
Con riferimento all'approvazione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» l'Autorità ha fornito il proprio contributo depositando agli atti delle Commissioni riunite 8^ Lavori pubblici, comunicazioni e 1^ Affari costituzionali del Senato della Repubblica, un testo scritto (cfr. paragrafo 2.2.1).
Con la legge 26 febbraio 2021, n. 21 di conversione del dl 183/2020 (c.d. decreto Milleproroghe) il regime derogatorio è stato ulteriormente prorogato.
Infine è stato adottato il decreto legge n. 77 del 2021, cd. "decreto semplificazioni", che disciplina la *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza e introduce prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di snellimento delle procedure. Il decreto contiene una serie di novità per i contratti pubblici. Tra queste il rafforzamento della BDNCP alla quale dovranno essere inviate tutte le informazioni inerenti gli atti delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori relativi alla programmazione, alla scelta del contraente, all'aggiudicazione e all'esecuzione di lavori, servizi e forniture relativi all'affidamento, inclusi i concorsi di progettazione e i concorsi di idee e di concessioni, attraverso le piattaforme telematiche ad essa interconnesse. L'ANAC garantisce, attraverso la Banca Dati Nazionale dei Contratti pubblici, la pubblicazione dei dati ricevuti. Presso la BDNCP è, inoltre, istituito

il fascicolo virtuale dell'operatore economico per la verifica dei requisiti di partecipazione.

1.4 Le attività dell'Autorità nel periodo emergenziale

In concomitanza con la dichiarazione di emergenza epidemiologica da Covid-19, l'Autorità ha proseguito le proprie attività istituzionali, adottando per tutti i dipendenti lo smart working, come da disposizioni governative.
Diverse sono state le attività messe in campo dall'Autorità nel contesto dell'emergenza (cfr. Relazione al Parlamento anno 2019).
In particolare, l'ANAC ha innanzitutto offerto alle stazioni appaltanti di stipulare protocolli di vigilanza collaborativa per supportare le amministrazioni nella gestione dell'emergenza, anche al di là degli ordinari limiti imposti dalla normativa e dalle risorse disponibili.
Ha svolto diverse attività di supporto alle stazioni appaltanti allo scopo di favorire interpretazioni omogenee, indicando alle amministrazioni come operare nella materia degli appalti pubblici alla luce dei decreti legge dell'emergenza e della disposta sospensione delle gare.
Inoltre sono stati sospesi praticamente tutti gli adempimenti previsti nei confronti dell'Autorità da parte delle stazioni appaltanti e dalle amministrazioni in generale, ben al di là di quanto previsto dalla normativa primaria, prevedendo che non sarebbe stata comunque iniziata attività di vigilanza per il ritardo nell'adempimento di attività il cui termine non poteva essere sospeso attraverso un provvedimento dell'ANAC.
Al seguente indirizzo l'elenco dei provvedimenti assunti: http://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/EmergenzaCovid-19.
Di seguito alcuni degli atti più significativi volti a supportare le amministrazioni.

Vademecum per velocizzare e semplificare gli appalti pubblici
Nel mese di aprile 2020, è stato pubblicato un vademecum rivolto alle stazioni appaltanti, nel quale è stato fornito un quadro delle disposizioni acceleratorie e di semplificazione in tema di procedure per l'aggiudicazione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, all'epoca vigenti.
L'intento di detto contributo è stato quello di agevolare le stazioni appaltanti nel far fronte ai necessari ed urgenti approvvigionamenti in una situazione tanto eccezionale quanto del tutto inedita come quella determinata dell'emergenza sanitaria in atto.
A tal fine, il contributo predisposto dall'Autorità ha anzitutto preso le mosse dalle indicazioni fornite, a livello comunitario, dalla Commissione europea con la Comunicazione (2020/C 108 I/01) recante "Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19". Nello specifico, sono state illustrate le soluzioni prospettabili nel quadro dell'UE di cui alle Direttive 2014 in materia di contratti pubblici, partendo *in primis* dell'impiego di strumenti digitali innovativi o dall'organizzazione di eventi telematici, per consentire l'instaurazione di una collaborazione più stretta tra stazioni appaltanti e mercato al fine di far fronte

all'esigenza di soluzioni alternative e possibilmente innovative fruibili in tempi rapidi. Si è quindi passato ad illustrare le ulteriori soluzioni operative suggerite dalla Commissione per garantire nell'immediato la disponibilità dei dispositivi di protezione individuale, quali mascherine e guanti protettivi, dispositivi medici, in particolare ventilatori polmonari, altre forniture mediche, ma anche di infrastrutture ospedaliere e informatiche. Al riguardo, è stata ricordata la possibilità di procedere, in ragione dell'urgenza in essere, alla riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione, ovvero, in presenza dei presupposti richiesti *ex lege*, al ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando o all'affidamento diretto.
Il contributo ha quindi approfondito, illustrando sinteticamente, le diverse previsioni normative contenute nel Codice che perseguono la finalità di accelerare e semplificare lo svolgimento delle procedure di gara. A tal proposito, sono state illustrate primariamente le disposizioni che permettono di bandire procedure semplificate o di procedere ad affidamenti senza previa pubblicazione di un bando di gara, nonché quelle che consentono di fissare termini in misura ridotta ai fini della presentazione dell'offerta nelle procedure ordinarie. Si è poi dato risalto alle previsioni che consentono di accelerare la fase di valutazione, ad esempio, avvalendosi dell'inversione procedimentale concernente le verifiche amministrativa che possono essere posticipate dopo la valutazione delle offerte tecniche ed economiche e limitate al solo concorrente primo graduato, o della possibilità di procedere all'esclusione automatiche delle offerte anomale. Sono state poi indicate le disposizioni che accordano la possibilità di procedere all'esecuzione anticipata delle prestazioni o alla modifica in sede di esecuzione dell'originario assetto contrattuale, all'affidamento tramite subappalto delle prestazioni oggetto di affidamento ovvero alla risoluzione del contratto in essere. Sono state poi affrontate ulteriori previsioni contenute sempre nel Codice dei contratti pubblici che disciplinano precipue ipotesi acceleratorie concernenti specifici aspetti (quali la progettazione e la programmazione) o specifici ambiti (lavori nel settore su beni culturali).
Ad integrazione e completamento del quadro regolatorio così definito, nel documento pubblicato, l'Autorità si è poi soffermata sulle principali disposizioni in materia di affidamento dei contratti pubblici assunti nel contesto emergenziale per far fronte e contrastare gli effetti della pandemia da Covid 19. È stato così dato rilievo alle previsioni contenute nel decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, con riguardo all'accelerazione e alla semplificazione degli acquisti eseguiti in urgenza, ad esempio, in ambito scolastico o al fine di agevolare lo sviluppo di sistemi informativi per la diffusione del lavoro agile e di servizi in rete per l'accesso di cittadini e imprese. È stato poi dato risalto alle disposizioni previste nell'Odpc n. 630 del 3 febbraio 2020, emanate dalla Protezione Civile, limitatamente a quelle concernenti la materia dell'affidamento dei contratti pubblici.
Infine, è stato dato conto di ulteriori previsioni con finalità acceleratorie e semplificatorie contenute in diverse e preesistenti fonti normative, tra le quali, sono state citate le disposizioni contenute nel d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159 (cd Codice antimafia),

che consentono alle stazioni appaltanti, in caso di urgenza, di procedere alla stipula, all'approvazione o all'autorizzazione del contratto anche in assenza dell'informazione antimafia, purché venga prevista nel contratto una clausola risolutiva espressa nel caso in cui si verifichino circostanze rilevanti ai sensi del medesimo testo normativo. Inoltre, sono state ricordate le specifiche previsioni acceleratorie previste, nel settore della difesa e della sicurezza, dal d.lgs. 208/2011, recante "Disciplina dei contratti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, in attuazione della direttiva 2009/81/CE", che permettono di aggiudicare contratti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara, dandone comunque adeguata motivazione, in presenza di specifiche condizioni quali, ad esempio, un'urgenza dipesa da situazioni di crisi o da eventi imprevedibili per le stazioni appaltanti, non compatibili con i termini imposti dalle procedure ristrette o negoziate previa pubblicazione di un bando di gara. E ancora, in materia di accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, è stato ricordato il d.lgs. 18 agosto 2015, n.142, 42/2015 che consente, in caso di estrema urgenza, la stipula di contratti pubblici mediate affidamento diretto *ex* decreto-legge 30 ottobre 1995, n. 451, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 1995, n. 563. Infine, è stato richiamato il decreto legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge. 11 novembre 2014, n. 164, recante "Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive" che prevede ipotesi di semplificazione amministrativa e accelerazione delle procedure in merito agli interventi di estrema urgenza in materia di vincolo idrogeologico, di normativa antisismica e di messa in sicurezza degli edifici scolastici e dell'Alta formazione artistica, musicale e coreutica – AFAM.

Strategie e azioni per l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione: le proposte dell'Autorità

Con un documento pubblicato il 27 maggio 2020, l'Autorità ha affrontato i temi dello stato di attuazione della digitalizzazione degli appalti e del suo rafforzamento come leva per la semplificazione dei processi di procurement, dell'attuazione della trasparenza amministrativa nel settore e, più in generale, della disponibilità e accessibilità dei dati alle istituzioni e ai cittadini. Il documento fornisce un quadro ricognitivo della normativa e delle problematiche in essere, individuando possibili strategie, azioni e strumenti in grado di semplificare la gestione degli appalti, rimuovendo gli ostacoli che oggi impediscono la piena digitalizzazione e una trasparenza semplificata ed efficace. Tra i fattori determinanti per il raggiungimento degli obiettivi che il documento affronta, si segnalano l'importanza strategica di porre in essere politiche pubbliche per il rispetto di importanti scadenze previste dal legislatore europeo, la standardizzazione, l'interoperabilità, l'attuazione di norme già presenti in materia di digitalizzazione dei contratti pubblici e la modifica di altre, il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, la professionalizzazione e la formazione dei rup e più in generale dei buyer pubblici. Dopo una prima parte riguardante le linee strategiche di intervento, il paragrafo due affronta il tema della

digitalizzazione, guardando alle azioni e alle modifiche normative necessarie per la sua realizzazione. Il paragrafo tre illustra i profili della trasparenza e gli interventi, anche normativi, per limitarne gli oneri amministrativi e favorire una effettiva trasparenza attraverso la digitalizzazione. Il paragrafo quattro illustra una proposta di verifica rapida dei requisiti di aggiudicazione, mentre il paragrafo cinque conclude il lavoro affrontando più in dettaglio il tema delle competenze necessarie per l'attuazione della piena digitalizzazione nella prospettiva della qualificazione delle stazioni appaltanti.

Modulo per rendicontare le erogazioni liberali ricevute dalle amministrazioni

L'Autorità ha elaborato, congiuntamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, un modello con cui rendicontare le erogazioni liberali ricevute nell'ambito delle raccolte fondi per l'emergenza Covid-19. Il cd. decreto "Cura Italia" (decreto legge 17 marzo 2020, n. 18) impone infatti a ciascuna pubblica amministrazione beneficiaria di attuare un'apposita rendicontazione separata e l'apertura di un conto corrente dedicato, assicurando la completa tracciabilità.
Con l'obiettivo di facilitare il lavoro delle amministrazioni e assicurare la conoscibilità delle erogazioni, il modello predisposto prevede una serie contenuti minimi essenziali che consentono di garantire il rispetto della normativa. Tali contenuti possono naturalmente essere integrati con ulteriori dati (interventi finanziati, cronoprogramma, stato di avanzamento di eventuali lavori sovvenzionati, fondi residui) nell'intento di favorire la massima trasparenza.
Il modello approvato è disponibile in formato editabile sul sito istituzionale dell'Autorità.

Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19

L'Autorità ha stipulato un protocollo di vigilanza collaborativa finalizzata a verificare la conformità degli atti di gara alla normativa di settore e prevenire le infiltrazioni criminali, con lo scopo di assicurare la tempestiva attivazione delle procedure per l'acquisizione e la distribuzione di farmaci, apparecchiature e dispositivi medici e di protezione individuale utili a fronteggiare l'emergenza sanitaria. Il Commissario sottoporrà alla vigilanza dell'Autorità tutti gli atti delle procedure di affidamento individuate. L'ANAC trasmetterà al Commissario straordinario la documentazione sulla metodologia utilizzata per la valutazione dei casi di somma urgenza, e per l'elaborazione dei prezzi di riferimento di servizi e forniture in ambito sanitario, utile per individuare la congruità dei prezzi di prodotti o servizi da porre a base di gara. Il protocollo firmato il 16 dicembre 2020 ha la validità di un anno.

Suggerimenti alle PA per garantire la partecipazione alle gare delle imprese in difficoltà (9 aprile 2021)

Per facilitare la massima partecipazione delle imprese alle gare pubbliche per la fornitura di servizi, l'Autorità ha fornito alcuni suggerimenti per la predisposizione dei bandi di gara, riguardo ai

requisiti di capacità economica finanziaria e di capacità tecnica con comunicato del 9 aprile 2021.

A causa dell'emergenza sanitaria in corso alcuni settori produttivi hanno avuto un calo significativo di fatturato a fronte della mancata erogazione dei servizi. Secondo l'Autorità questo può avere un impatto potenzialmente limitativo della partecipazione alle gare future in quanto il fatturato minimo annuo è uno degli elementi che le stazioni appaltanti possono richiedere ai fini della dimostrazione dei requisiti di capacità economica e finanziaria. L'ANAC pertanto suggerisce alle stazioni appaltanti, come previsto dal Codice, di valutare attentamente la necessità di richiedere la dimostrazione di tali requisiti tramite il possesso di un fatturato minimo annuo per il triennio precedente la gara che comprende gli anni 2020 e 2021. Qualora le stazioni appaltanti ritengano necessario richiedere la dimostrazione del fatturato minimo annuo, sarebbe opportuno che il valore del fatturato richiesto fosse inferiore a quello massimo consentito dalla norma, ossia al doppio dell'importo a base d'asta.

Per quanto riguarda la capacità tecnica delle imprese, l'Autorità, nel rilevare che la mancata erogazione dei servizi può avere un impatto anche sulla dimostrazione dei principali servizi effettuati negli ultimi tre anni, ricorda che, per assicurare un livello adeguato di concorrenza, le amministrazioni aggiudicatrici possono prevedere nei bandi che sarà presa in considerazione la prova relativa a forniture o a servizi forniti o effettuati più di tre anni prima, come previsto dal Codice dei contratti pubblici (Allegato XVII, parte II).

1.5 I numeri del 2020

La tabella seguente contiene una sintesi dei procedimenti svolti dall'Autorità nel 2020. Il dettaglio è contenuto nei singoli capitoli della presente relazione.

Attività svolta dall'Autorità nel 2020		
Anticorruzione e trasparenza	Procedimenti in materia di prevenzione corruzione	250
	di cui sanzioni	10
	Procedimenti in materia di trasparenza	213
	di cui sanzioni	20
	Procedimenti in materia di inconferibilità, incompatibilità e conflitto di interessi	167
	Segnalazioni whistleblowing	622
	Attività consultiva in materia di anticorruzione e trasparenza	126
Contratti pubblici	Fascicoli in materia di vigilanza contratti pubblici di lavori, servizi e forniture	1043
	Procedimenti di vigilanza in ambito qualificazione	2.129
	di cui procedimenti sanzionatori	79
	Procedimenti sanzionatori contratti pubblici	1.194
	Interdittive antimafia comunicate al Casellario	814
	pareri di precontenzioso	335
	Pareri sulla normativa contratti pubblici	254
	Pareri e Risposte di Vigilanza Collaborativa	1.094
Servizi	Richieste contact center	399.136
	Cig e Smart cig staccati	4.746.938
	Pagine sito ANAC visitate	25.690.550
	RUP censiti	234.172
	RPCT e collaboratori censiti	5.800

CAPITOLO 2

La rete dei rapporti dell'Autorità

2.1 Le segnalazioni a Governo e Parlamento

Nel 2020, anche alla luce dell'emergenza sanitaria, si è intensificata l'attività di interlocuzione con il Governo e il Parlamento finalizzata a segnalare, ai sensi dell'art. 1, comma 2, lett. g), della l. 190/2012 e dell'art. 213, comma 3, lett. c) e d), del Codice, disfunzioni, applicazioni distorte delle normative ovvero possibili interventi legislativi per superare le criticità riscontrate dall'Autorità nello svolgimento delle proprie funzioni istituzionali. Nell'anno sono state infatti adottate 10 segnalazioni, il numero più alto registrato dal 2014, 7 afferenti all'ambito dei contratti pubblici e 3 a quello della prevenzione della corruzione e della trasparenza.
Nei successivi paragrafi verranno illustrati sinteticamente i contenuti dei principali atti di segnalazione adottati.

2.1.1 Segnalazioni in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza

In tale ambito, le questioni più rilevanti segnalate nel corso del 2020 attengono ad alcune modifiche alla disciplina della trasparenza introdotte dal decreto "milleproroghe 2020", all'applicazione della normativa alle società in controllo o a partecipazione pubblica quotate e all'istituto del *pantouflage*. Come sarà anche accennato nel capitolo 4, taluni profili hanno trovato discussione nell'ambito della Commissione "Mattarella", costituita con l'obiettivo di semplificare e armonizzare la normativa in materia anche al fine di addivenire a un testo unico in materia di anticorruzione e trasparenza, anche se, allo stato, le problematiche segnalate appaiono ancora aperte.

Modiche alla disciplina della trasparenza introdotte dal d.l. 162/2019
Nell'atto di segnalazione n. 1 del 22 gennaio 2020 l'Autorità ha formulato alcune proposte di modifica al decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. "milleproroghe 2020"), con particolare riguardo alle novità introdotte alla disciplina della trasparenza dall'art. 1, comma 7.
L'Autorità ha evidenziato in particolare che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di adeguare l'assetto normativo sulla trasparenza alla pronuncia della Corte costituzionale n. 20 del 2019. A tale riguardo, ha rilevato che la questione esaminata dalla Corte attiene agli obblighi di pubblicazione dei titolari di incarichi dirigenziali, con esclusivo riferimento ai dati patrimoniali e reddituali di cui all'art. 14, comma 1, lett. f), del d.lgs. 33/2013, mentre non è stata messa in discussione la permanenza degli obblighi relativi a tutti gli altri dati di cui all'art. 14, comma 1, ivi compresi i dati di cui alla lett. c), per i quali la Corte stessa ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, e i dati di cui all'art. 14, comma 1-*ter*.
Considerando anche le imprecisioni e le incoerenze presenti nel testo normativo che avrebbero potuto dar luogo a criticità e dubbi interpretativi in merito sia ai soggetti destinatari degli obblighi di pubblicazione sia all'individuazione dei dati oggetto di pubblicazione, l'Autorità ha quindi proposto diversi interventi

correttivi. Tali proposte hanno riguardano l'ambito soggettivo di applicazione della sospensione delle sanzioni, l'ambito oggettivo di applicazione del regolamento interministeriale - su cui peraltro l'Autorità ha tra l'altro segnalato l'urgente adozione al Governo nel mese di marzo 2021 - nonché le amministrazioni da coinvolgere nel medesimo regolamento interministeriale.

In particolare, per quel che riguarda l'ambito soggettivo di applicazione della sospensione delle sanzioni, per maggiore chiarezza circa la platea dei soggetti interessati dalla sospensione, l'Autorità ha proposto di sostituire il rinvio formale ai soggetti di cui all'art. 14, comma 1-*bis*, del d.lgs. 33/2013 con la locuzione «ai titolari di incarichi dirigenziali». In tal modo, l'ambito soggettivo sarebbe risultato più in linea con la *ratio* della sospensione, che risiede nell'esigenza di dare attuazione ai principi contenuti nella citata sentenza 20/2019. Tale pronuncia riguarda infatti la pubblicazione di alcuni dati con esclusivo riferimento ai dirigenti, non coinvolgendo né i titolari di incarichi politici (comma 1 dell'art. 14) né i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo (comma 1-*bis* dell'art. 14). Relativamente all'ambito oggettivo di applicazione del regolamento interministeriale, nella segnalazione l'Autorità ha proposto di prevedere la graduazione degli obblighi di pubblicazione dei dirigenti esclusivamente con riferimento ai dati della lettera f), tenendo conto delle indicazioni fornite in tal senso della Corte costituzionale - confermando la restante parte della disposizione - e distinguendo poi quali obblighi di pubblicazione permangono, invece, rispetto agli obblighi di comunicazione alle amministrazioni di appartenenza.

Come noto, il legislatore, in sede di conversione del suddetto decreto, ha recepito solo in parte le osservazioni formulate dall'Autorità.

Disciplina del pantouflage

Con l'atto di segnalazione n. 6 del 27 maggio 2020 l'Autorità ha richiesto una serie di modifiche alla disciplina del *pantouflage* di cui all'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs.165/2001.

Dopo aver ripercorso la normativa in materia, l'Autorità ha rappresentato di aver riscontrato una serie di difficoltà applicative solo parzialmente risolte dalla recente sentenza del Consiglio di Stato n. 7411/2019 del 19 ottobre 2019, con la quale il Supremo Consesso ha riconosciuto all'ANAC i poteri di vigilanza e sanzionatori previsti dal citato art. 53, comma 16-*ter*, inserendoli nell'ambito del più generale potere di vigilanza in materia di inconferibilità e incompatibilità alla stessa attribuito dall'art. 16 del d.lgs. 39/2013.

Sotto il profilo generale, la segnalazione ha posto in evidenza come il legislatore abbia concentrato in poche righe la regolamentazione di un istituto estremamente innovativo e complesso, la cui applicazione è stata messa in atto dall'Autorità tra notevoli criticità, emerse in ambito sia consultivo che di vigilanza, con riflessi in sede giurisdizionale per effetto del rilevante contenzioso insorto proprio in relazione ai propri poteri in materia e, come accennato, risolte solo in parte con la summenzionata pronuncia del Consiglio di Stato.

Sotto tali profili generali, si è quindi segnalata l'assoluta necessità di una disciplina organica che consenta di chiarire, per via normativa, tutte le difficoltà che si sono manifestate con riferimento all'applicazione della disposizione in esame.

Per addivenire a una disciplina organica nella segnalazione si sono evidenziati aspetti critici e possibili soluzioni.
In particolare, si è segnalata l'opportunità di un intervento normativo volto a indicare esplicitamente l'applicabilità della stessa a tutti gli enti pubblici, anche non economici. Per chiarezza del dato normativo, si è segnalato che il divieto per gli enti in provenienza dovrebbe estendersi anche agli enti di diritto privato in controllo pubblico – non contemplati nel comma 16-*ter*, trattandosi di norma inserita nel testo unico sul pubblico impiego. Da questo punto di vista sono stati sollevati ulteriori ordini di problemi che renderebbero opportuno un intervento del legislatore, ad esempio, per chiarire individuare la definizione di ente di diritto privato in controllo pubblico alla quale fare riferimento per l'applicazione della disciplina del *pantouflage*, e ciò in considerazione delle differenti nozioni di ente di diritto privato in controllo pubblico contenute nel d.lgs. 175/2016 e nel d.lgs. 39/2013. Altro aspetto segnalato è la necessità di precisare e rendere più organica la disciplina delle tipologie di dipendenti sottoposte al divieto. Tra le situazioni lavorative cui applicare il divieto, in via interpretativa l'Autorità ha ritenuto di dover ricomprendere le situazioni che possono configurare anche in capo al dipendente il potere di incidere in maniera determinante sulla decisione oggetto del provvedimento finale, ad esempio mediante la collaborazione all'istruttoria, l'elaborazione di atti endoprocedimentali obbligatori (pareri, perizie, certificazioni, ecc.) che vincolano in modo significativo il contenuto della decisione. Si è quindi auspicato un accoglimento, tramite indicazione espressa nella norma, dell'orientamento dell'Autorità così da addivenire a una maggiore chiarezza del disposto normativo. Ulteriore punto oggetto di particolare attenzione riguarda i poteri sanzionatori. Nella segnalazione si è concordato appieno con le conclusioni cui è addivenuto il Consiglio di Stato con la sentenza sopra richiamata, tuttavia si è sottolineata la necessità di un intervento normativo urgente volto a identificare in maniera univoca il soggetto preposto a garantire l'applicazione delle sanzioni previste dalla norma. Si poi segnalato di superare la rigidità del sistema sanzionatorio, introducendo degli elementi di graduazione, proponendo di riformulare la disposizione per consentire la valutazione dell'elemento psicologico sotteso alla violazione del divieto. Inoltre, si è richiesto un chiarimento in ordine alla sanzione del divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, ovvero se il legislatore abbia inteso impedire al soggetto privato di contrattare solo con l'amministrazione di provenienza del dipendente pubblico al quale ha conferito l'incarico oppure con tutte le amministrazioni. Sotto altro profilo, è stato infine stato segnalato che tale divieto di contrattazione, previsto dalla norma per tre anni, appare sproporzionato sia con riferimento alla durata che alla sua rigidità ovvero all'impossibilità di graduare il periodo di interdizione ancorandolo ad elementi oggettivi valutabili in sede di applicazione della sanzione stessa.

Applicazione della normativa alle società quotate
In questa materia, con l'atto di segnalazione n. 3 del 1° luglio 2020, l'Autorità - ad integrazione di quanto già espresso negli atti di segnalazione n. 1 del 2 marzo 2016 e n. 6 del 20 dicembre 2017, nell'atto di segnalazione di cui alla delibera n. 1388 del 14 dicembre

2016 e nella determinazione n. 241 dell'8 marzo 2017 - ha formulato delle osservazioni in merito ad alcune disposizioni del d.lgs.33/2013 con riferimento alle società quotate.
Come punto centrale della questione, si è osservato che l'art. 2-*bis*, co. 2, lettera b), del d.lgs. 33/2012 esclude le società quotate dall'ambito di applicazione del regime di trasparenza previsto per le società in controllo pubblico, rinviando per la definizione di società quotata al d.lgs. 175/2016 (Testo Unico Società Partecipate), che comprende in tale categoria sia le società con azioni quotate che quelle che hanno emesso strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni entro la data del 31 dicembre 2015. Si è dunque ritenuto che formulazione del citato art. 2-*bis*, comma 2, lettera b), nel richiamare espressamente la definizione del Testo Unico suddetto, potrebbe far desumere che l'esonero dal regime di pubblicità previsto per le società in controllo pubblico operi anche per le società emittenti strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni, segnalando che tale scelta non appare coerente con le esigenze di prevenzione della corruzione e di trasparenza quanto piuttosto frutto di un non perfetto coordinamento tra normative diverse.
Pertanto, l'Autorità ha ritenuto di segnalare che per entrambi i tipi di società in questione sussiste un interesse pubblico alla prevenzione della corruzione e alla promozione della trasparenza, seppur differentemente graduato. Anche tenuto conto del particolare regime giuridico a cui i due tipi di società sono sottoposti, specie in materia di diffusione di informazioni a tutela degli investitori e del funzionamento delle regole e del mercato concorrenziale – l'Autorità ha concluso nel senso che non appare giustificata una generale e totale esenzione dagli obblighi in materia di trasparenza. Ciò comporta l'opportunità di prevedere un regime diversificato a seconda del tipo di società, in controllo pubblico o meno, e del tipo di strumenti/prodotti finanziari che vengono emessi (azioni o strumenti finanziari diversi da esse).
Se, infatti - ha sostenuto l'Autorità nella segnalazione - appare giustificata l'applicazione per le società quotate rispetto alle altre in controllo pubblico di un regime derogatorio rispetto all'obbligo di integrare il MOG 231 con specifiche misure volte a contrastare la corruzione ai sensi della l. 190/2012, tali eccezioni - ivi comprese quelle sulla trasparenza - appaiono meno comprensibili per le società in controllo pubblico che emettono strumenti finanziari diversi dalle azioni in mercati regolamentati. Ciò in quanto in tali casi la scelta di procedere all'emissione non sembra incidere sulla natura delle società e delle attività svolte, essendo piuttosto determinata dalla necessità di acquisire disponibilità economiche.
In conclusione, l'Autorità ha segnalato che per queste ultime società non vi sarebbe ragione per escludere l'assoggettamento alla disciplina della trasparenza e della prevenzione della corruzione, così come previsto per le società in controllo pubblico di cui all'art. 2-*bis*, co. 2, del d.lgs. 33/2013. Per le società in controllo pubblico che emettono azioni in mercati regolamentati, invece, si è osservato che appare preferibile l'applicazione del regime di trasparenza meno stringente previsto all'art. 2-bis, co. 3, con assoggettamento agli obblighi di pubblicazione solo per le attività di pubblico interesse svolte.

2.1.2 Segnalazioni in materia di contratti pubblici

Nella materia dei contratti pubblici vengono di seguito illustrate alcune segnalazioni di particolare interesse concernenti questioni insorte in relazione all'emergenza Covid.

Sospensione dei procedimenti amministrativi durante la prima emergenza Covid

L'atto di segnalazione n.4 del 9 aprile 2020 riguarda l'applicazione dell'art. 103, comma 1 del decreto legge del 17 marzo 2020, n.18 concernente le misure di potenziamento del servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. La norma prevede che ai fini del computo dei termini relativi allo svolgimento di procedimenti amministrativi su istanza di parte o d'ufficio, pendenti alla data del 23 febbraio 2020 o iniziati successivamente a tale data, non si tiene conto del periodo compreso tra la medesima data e quella del 15 aprile 2020 (il termine è stato poi prorogato al 15 maggio dall'art. 37 del decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020).

L'intervento dell'Autorità è stato finalizzato a richiamare l'attenzione sulle peculiarità delle procedure di gara e sulla loro rilevanza per l'economia del Paese, suggerendo di prevedere specifiche misure volte a contemperare le contrapposte esigenze di agevolare l'adempimento delle attività di competenza delle amministrazioni pubbliche, in vigenza delle misure restrittive anti-contagio, e favorire la celere ripresa delle attività economiche, scongiurando la paralisi generalizzata delle attività produttive. Con tale ottica, l'Autorità ha avuto modo di segnalare il rischio che una sospensione generalizzata delle procedure di gara, tra cui anche le procedure negoziate in via d'urgenza indette dagli enti del SSN per fronte di un maggiore fabbisogno, potesse comportare un vero e proprio blocco dell'attività amministrativa, che ricadute negative sui servizi agli utenti.

Sulla scorta di tali considerazioni, si è in conclusione segnalata al legislatore l'opportunità di prevedere, anche in vista della ripresa delle attività produttive nella c.d. "fase 2" dell'emergenza, misure *ad hoc* per l'affidamento ed esecuzione dei contratti pubblici, ritenendo che l'applicazione delle disposizioni adottate in generale per i procedimenti amministrativi potesse creare rilevanti problemi applicativi al settore dei contratti pubblici in considerazione delle sue specificità.

Stato avanzamento lavori durante l'emergenza Covid

Con altra segnalazione concernente gli appalti pubblici in relazione all'emergenza sanitaria (atto n. 5 del 29 aprile 2020), l'Autorità ha formulato una proposta di intervento normativo volta a fornire indicazioni alle stazioni appaltanti riguardo al pagamento delle prestazioni eseguite in caso di sospensione dei lavori.

Nella segnalazione è stato osservato che la disciplina previgente al nuovo Codice del 2016 contemplava l'emissione dello stato di avanzamento nei casi di sospensione dei lavori aventi una certa durata, stabilendo in particolare che in caso di sospensione dei lavori di durata superiore a quarantacinque giorni, la stazione appaltante poteva disporre comunque il pagamento in acconto degli importi maturati fino alla data di sospensione. Tale previsione sembrava poter essere riprodotta nel Regolamento unico di cui all'articolo 216, comma

27-octies, del Codice, all'interno della disciplina inerente alla sospensione dei lavori, attualmente ancora in fase di redazione.
Nella particolare situazione di emergenza sanitaria registrata nella primavera del 2020, che ha comportato la chiusura di tutti i cantieri in corso, una indicazione di tale portata, finalizzata a consentire alle stazioni appaltanti di emettere lo stato di avanzamento lavori anche in deroga alle disposizioni della documentazione di gara e del contratto - limitatamente alle prestazioni eseguite sino alla data di sospensione dei lavori a causa dell'epidemia in corso -, poteva rappresentare uno strumento di aiuto particolarmente efficace per gli operatori economici per affrontare la carenza di liquidità connessa alla sospensione delle attività.

Disciplina *adottata per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid*
Con l'ulteriore segnalazione n. 7 dell'8 luglio 2020, l'Autorità ha voluto portare all'attenzione del legislatore una serie di criticità conseguenti all'adozione dei protocolli anti-contagio sottoscritti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel mese di marzo 2020 sulle gare, afferenti in particolare al settore dei lavori, in corso di svolgimento, segnalando l'assenza di uno specifico strumento normativo idoneo ad apportare modifiche all'oggetto del contratto, al fine del suo adeguamento alle misure anti-contagio, in una fase antecedente all'esecuzione.
A tal fine, si è segnalata l'opportunità di adottare alcune soluzioni, differenziate in base alla fase di svolgimento della procedura di aggiudicazione, quali in particolare, la possibilità di prevedere:

1. che la progettazione possa essere aggiornata alla situazione emergenziale in atto nel caso in cui sia in corso la fase di progettazione o la stessa debba essere avviata. Al riguardo, per far fronte all'eventuale mutamento delle condizioni derivanti dal superamento dell'emergenza, l'Autorità ha suggerito di prevedere l'introduzione di una clausola analoga a quella contenuta nell'art. 106, comma 1, lettera a), del codice, al fine di rivedere l'importo da corrispondere all'aggiudicatario dei servizi di progettazione;
2. una disciplina analoga a quella prevista alla citata lett. a), mediante apposite integrazioni dei documenti di gara e conseguenti attività di pubblicità, per le procedure di gara da bandire sulla base di un progetto validato e per le procedure di gara per le quali è stato pubblicato il bando ed è in corso il termine di presentazione delle offerte;
3. l'estensione dell'applicazione dell'art. 106, comma 1, lettera c), del Codice o in alternativa della previsione di cui all'art. 106, comma 2, nei limiti indicati dal medesimo articolo.

Nella segnalazione si è infine rappresentato che le soluzioni proposte – riferite prevalentemente ai lavori ma estensibili a tutte le procedure di affidamento che presentano la problematica delle misure anti-contagio – non sembra pregiudicare i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento, atteso che la situazione da cui origina è oggettiva, nota e generalizzata, e considerato che la relativa applicazione è limitata in relazione tanto ai tempi quanto ai casi (le sole procedure che si trovano nella fase ricompresa tra la progettazione e la stipula del contratto).
In conclusione, l'Autorità ha ritenuto di dover segnalare l'opportunità di prevedere - nell'ambito dei provvedimenti in corso

di conversione in legge o di ulteriori provvedimenti adottati in conseguenza all'emergenza da Covid - l'adozione di specifiche misure per consentire la modifica dell'oggetto del contratto nella fase antecedente all'esecuzione, ai fini del relativo adeguamento alle vigenti misure anti-contagio.

2.2 Le audizioni presso gli organi parlamentari

Nella prima parte dell'anno 2020 si sono tenute presso gli organi parlamentari due audizioni: la prima, presso VIII Commissione del Senato della Repubblica, avente ad oggetto l'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali; la seconda, presso le Commissioni riunite 8^ Lavori pubblici, comunicazioni e 1^ Affari costituzionali del Senato della Repubblica, avente ad oggetto "Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale». Si è trattato per l'Autorità di due importanti occasioni per intervenire su argomenti molto delicati e complessi ed esprimere un punto di vista preciso su vicende che hanno interessato, anche in maniera tragica, il nostro Paese.

In particolare, l'indagine conoscitiva sulle concessioni autostradali ha consentito di esporre al Parlamento gli esiti di alcune attività di vigilanza condotte dall'Autorità in materia di concessioni autostradali rendendo evidenti le anomalie e le criticità rilevate. È stato infatti precisato che già con l'Atto di segnalazione del 17 ottobre 2018 l'Autorità aveva raccomandato la necessità:

a) di un intervento volto a sollecitare l'affidamento tramite procedure ad evidenza pubblica, ai sensi delle disposizioni del codice dei contratti pubblici, delle concessioni scadute;
b) di richiamare l'attenzione dei concedenti quali soggetti naturalmente preposti alle verifiche sui concessionari, in quanto parti del contratto di concessione e deputati all'applicazione delle relative penali che conseguono al mancato rispetto dei limiti percentuali previsti dall'art. 177 del d.lgs. 50/2016;
c) di richiamare l'attenzione dei concedenti a rivisitare le convenzioni di concessione in essere, esercitando anche le proprie prerogative di monitoraggio dei rispettivi concessionari.

Nel corso dell'audizione, il Presidente f.f., Prof. Francesco Merloni, è intervenuto anche con riferimento al crollo del c.d. Ponte Morandi di Genova del 2018, dopo aver precisato che l'Autorità ha trasmesso all'autorità giudiziaria informazioni raccolte all'esito di un'apposita attività di accertamento. In termini del tutto generali l'Autorità ha riferito che dalle informazioni a disposizione e, in particolare, sulla base della relazione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sulle "Attività nel settore autostradale in concessione" relativa all'anno 2016, è stato possibile ricavare una mancata attuazione di investimenti rispetto al Piano Economico Finanziario per una percentuale elevata, pari al 72,89%. Da ulteriori accertamenti svolti nel settembre 2018, è emersa inoltre l'incompletezza della 'Tabella delle manutenzioni effettuate' trasmessa da Autostrade, nella quale si rinvenivano solo gli importi spesi, ma non ulteriori informazioni che sarebbero state necessarie al controllo della concessionaria, quali lo stato di avanzamento dei contratti affidati o la verifica dell'esecuzione a regola d'arte delle manutenzioni richieste. Risultava altresì assente ogni correlazione tra il 'Piano delle manutenzioni' e la valutazione di efficacia degli

interventi effettuati rispetto allo stato dei beni interessati. A ciò deve aggiungersi che la concessionaria – nel corso delle attività di vigilanza di competenza dell'Autorità - non ha mostrato la necessaria puntualità e frequenza nel controllo dell'infrastruttura e nei relativi interventi manutentivi, né un atteggiamento collaborativo nei confronti di chi richiedeva informazioni, dati e trasparenza. Al riguardo si è evidenziato che l'Autorità ha dovuto agire con decisione per riuscire ad ottenere l'accesso agli Atti convenzionali stipulati tra il MIT e le società concessionarie e, con particolare riferimento ad Autostrade per l'Italia S.p.A., ha dovuto fermamente contrastare l'interpretazione della concessionaria che facendo leva su quanto riportato nella delibera n. 1309/2016 recante "Linee guida - indicazioni operative ai fini della definizione delle esclusioni e dei limiti dell'accesso civico di cui all'art. 5, comma 2, del d.lgs. 33/2013", avrebbe voluto ricondurre il PEF nell'alveo dei segreti commerciali, opponendosi a qualsiasi richiesta di pubblicazione o ostensione ai sensi del citato d.lgs. 33/2013. In tale occasione l'Autorità si è vista costretta a chiarire che quanto riportato nella citata delibera in relazione ai segreti commerciali non poteva estendersi ai PEF, in quanto gli stessi recano informazioni normalmente accessibili agli operatori di settore ed agli esperti, e come tali da ritenersi non rientranti nella fattispecie dei segreti commerciali che, come chiarito dalla delibera stessa, sono caratterizzati invece proprio dalla non conoscibilità né accessibilità agli esperti ed agli operatori di settore. Si è quindi posto l'accento sulla importanza strategica dell'applicazione del principio di trasparenza con riferimento alle informazioni contenute nei PEF, tenuto conto anche di quanto evidenziato dalla Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei Conti in relazione al fatto che la mancanza di informazioni adeguate sui PEF rende difficile valutare la congruità dell'evoluzione tariffaria effettiva e la sua coerenza con i principi regolatori.

L'Autorità in sede di audizione ha tenuto anche a precisare che dalle informazioni acquisite sono, inoltre, emersi scarsi livelli di adempimento agli obblighi concessori, quantomeno sotto il profilo degli oneri manutentivi sulla tratta individuata. Gli investimenti realizzati da Autostrade per l'Italia S.p.A. nella tratta autostradale nella quale ricadeva il ponte ammontavano ad appena il 27,11% di quelli programmati. L'Autorità ha quindi sottolineato due aspetti che devono essere considerati determinanti per un efficiente rapporto pubblico-privato e, come tali, imprescindibili per qualunque articolazione si intenda far assumere in futuro all'assetto di interessi in questione:

a) occorre garantire e salvaguardare la trasparenza nell'azione della concessionaria o del gestore dell'infrastruttura, mediante obblighi, anche contrattuali, di puntuale e periodica pubblicazione di tutti gli atti e le informazioni idonei a consentire un controllo, sia specifico sia diffuso, sull'adempimento delle obbligazioni contrattuali;
b) tenuto conto dello stato della rete infrastrutturale nazionale, occorre presidiare con migliore attenzione l'effettiva adozione e l'attuazione dei "Piani delle Manutenzioni", affinché gli stessi non siano più documenti oscuri nella esclusiva disponibilità del gestore, ma divengano strumenti operativi atti ad esplicitare – anche in maniera condivisa con il Ministero e gli altri soggetti deputati al controllo ed alla vigilanza- il

dettaglio degli interventi necessari e consentirne un reale monitoraggio, con successiva verifica di efficacia.

È stato inoltre evidenziato che un'altra delle criticità che caratterizzano il sistema delle concessioni riguarda i ritardi amministrativi. Con riferimento al crollo del Ponte di Genova, per esempio, si è rappresentato che la concessionaria, sollecitata a fornire chiarimenti, ha fatto presente la notevole incidenza dei tempi amministrativi legati alla chiusura della conferenza dei servizi con riferimento alla Gronda di Genova nonché i tempi necessari ad ottenere la disponibilità delle aree da pare di diversi soggetti interessati, per il cantiere del Lotto 2 del nodo di San Benigno. Ritardi amministrativi sono stati rappresentati anche in relazione agli interventi eseguiti sul Viadotto Polcevera (es. intervento di retroffitting) in quanto l'avvio della progettazione era in effetti risalente al 2015, mentre l'invio al Ministero concedente è avvenuto solo nell'ottobre del 2017 e l'approvazione è intervenuta a distanza quasi di un ulteriore anno (giugno 2018), dopo l'acquisizione del parere espresso nel febbraio 2018 dal Provveditorato Interregionale OO.PP. di Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria.

Con riferimento all'approvazione del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale» l'Autorità ha fornito il proprio contributo depositando agli atti delle Commissioni riunite 8^ Lavori pubblici, comunicazioni e 1^ Affari costituzionali del Senato della Repubblica un testo scritto. Il documento, tenuto conto della situazione di emergenza in atto, analizzava tutte le proposte di modifica normativa fornendo spunti di riflessioni e suggerimenti di modifica.

Nel mese di settembre si è insediato il nuovo Consiglio e il Presidente Avv. Giuseppe Busia il 20 ottobre 2020, è stato chiamato a intervenire presso la 1^ Commissione della Camera dei Deputati in ordine alla proposta di "Disciplina dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari e istituzione del registro pubblico dei rappresentanti di interessi"; il 10 novembre il Presidente è stato audito presso le Commissioni congiunte 8^ e 14^ Politiche dell'Unione europea - Camera dei Deputati sulle "Ipotesi di modifiche alla normativa nazionale in materia di subappalto conseguenti a recenti sentenze e procedure di infrazione promosse dalla Commissione Europea". Il 12 febbraio 2021 l'Avv. Busia è stato audito sul PNRR presso il Senato della Repubblica e il successivo 11 marzo presso la 5^ e 8^ Commissione della Camera dei Deputati. In entrambe le occasioni il Presidente dell'Autorità ha sottolineato l'importanza strategica del PNRR sul quale si fonda la sfida per il rilancio del nostro Paese nei prossimi dieci anni. Le riflessioni e le proposte sviluppate in occasione delle audizioni del Presidente sono state limitate agli ambiti di competenza dell'Autorità e al contributo che la l'ANAC vuole offrire in maniera concreta ed efficace per aiutare il Paese partendo da una considerazione ovvero che è necessario semplificare attraverso la digitalizzazione le procedure di gara per gli affidamenti dei contratti pubblici riducendo gli oneri amministrativi a carico di stazioni appaltanti e operatori economici in modo da consentire a tutti i soggetti interessati di interagire con la pubblica Amministrazione e di operare sul mercato di competenza in maniera agevole, veloce e intuitiva.

Al riguardo è stata sottolineata la necessità di sfruttare a pieno la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici anche per realizzare una effettiva trasparenza pubblica e garantire, accanto al miglioramento

dell'efficienza della macchina amministrativa, la piena affermazione del principio di legalità e la contestuale e correlata riduzione del rischio di infiltrazioni criminali nelle commesse pubbliche.
È stato altresì sottolineato che la digitalizzazione delle procedure di gara si deve tradurre in una effettiva e concreta riduzione di oneri in capo agli operatori del settore; l'auspicio è quello di eliminare, per quanto possibile, gli adempimenti formali per concentrare l'attenzione sulle effettive necessità.
È stato ricordato che nella stessa direzione vanno anche gli interventi relativi alla qualificazione delle stazioni appaltanti e all'aggregazione della domanda, quali iniziative che favoriscono rapidità ed efficienza nell'acquisizione di forniture di servizi e generano risparmi e che consentono altresì la creazione di sinergie positive tra stazioni appaltanti e la condivisione delle migliori pratiche (per esempio condivisione di *template* di bandi di gara, riuso di software per la gestione delle gare, etc.).
In un'ottica di collaborazione e supporto alle pubbliche amministrazioni l'ANAC, oltre all'attività di vigilanza collaborativa nella fase di predisposizione degli atti di gara si svolgere attività preventiva, si è resa ulteriormente disponibile a supportare le stazioni appaltanti non solo nella scelta della più opportuna strategia di affidamento, ma anche del controllo di legalità in relazione all'assenza di conflitti di interessi, del rafforzamento degli strumenti di garanzia della affidabilità degli aggiudicatari, nonché dell'effettuazione delle indagini di mercato ove necessarie e estendendo eventualmente la propria assistenza alla fase di esecuzione dei contratti. Il rafforzamento dell'azione di sostegno e collaborazione è volto a garantire un appoggio concreto agli operatori del settore in modo da semplificare le procedure, contribuire al rilancio dell'economia e al potenziamento delle infrastrutture tutelando i lavoratori.
Sia con riferimento agli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33 del 2013 sia in materia di contratti pubblici previsti dal d.lgs. n.50 del 2016, infine, è stata sottolineata la necessità di ripensare gli adempimenti previsti che al momento appaiono particolarmente gravosi per amministrazioni e comuni, soprattutto di ridotte dimensioni demografiche, sia da un punto di vista economico che amministrativo. A tale riguardo è stata ipotizzata la creazione di una piattaforma unica della trasparenza che consenta alle pubbliche amministrazioni di caricare direttamente i dati e quindi in un unico luogo virtuale, accessibile a chiunque (al quale dovrebbero rinviare i siti istituzionali degli enti interessati) all'amministrazione centrale di disporre di una quantità maggiore e più puntuale di informazioni: una sorta di portale di portali, un punto unico di accesso e consultazione, in grado di semplificare sia le attività di pubblicazione da parte delle amministrazioni che di consultazione.

2.3 I protocolli d'intesa

Nell'ambito delle proprie competenze istituzionali, l'ANAC ha inteso implementare la rete di rapporti con la sfera dei soggetti pubblici e privati già convenzionati con la stessa, mediante il consolidamento e l'ampliamento delle attuali forme di collaborazione, nonché sottoscrivere accordi *ex novo* con altre Istituzioni dello Stato e Atenei presenti sull'intero territorio nazionale.

In particolare, nel corso dell'anno 2020, l'Autorità ha stipulato 32 nuovi protocolli d'intesa ivi compresi quelli in materia di vigilanza collaborativa e quelli afferenti ai rapporti internazionali.
Per quanto riguarda, quest'ultimi, l'Autorità, ha sottoscritto uno specifico accordo con la Commissione Svizzera sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni (CAPCC), allo scopo di promuovere e rafforzare la cooperazione attraverso lo scambio di informazioni, di esperienze e *best practices*. L'Autorità ha posto le basi, altresì, per una collaborazione con la Commissione per l'Anticorruzione e la Confisca di Proventi Illeciti della Repubblica di Bulgaria (CACIAF), finalizzata alla prevenzione e alla lotta condivisa contro la corruzione transnazionale. Nell'ambito degli accordi sottoscritti dall'Autorità in ambito accademico, si evidenzia la sigla di un addendum al precedente protocollo, con il Dipartimento di Economia e Finanza dell'Università degli Studi di Roma "Tor Vergata, per l'organizzazione del Master universitario di II livello in "Anticorruzione". Una collaborazione multidisciplinare è stata avviata, invece, con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Cagliari, finalizzata ad una più generale attività di sensibilizzazione, sviluppo, diffusione e consolidamento della cultura della legalità e dell'etica nell'azione pubblica. Rilevante sotto il profilo del coordinamento tra Authority, risulta essere il protocollo sottoscritto con l'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA), in merito alla corretta attuazione e applicazione della normativa in materia di contratti pubblici, trasparenza e anticorruzione nei settori dalla stessa regolati, con un'estensione del perimetro di collaborazione alla luce delle nuove competenze di ARERA nei settori, idrico, rifiuti e teleriscaldamento.
Nell'ambito del presente accordo, giova segnalare, inoltre, tra i punti di collaborazione, anche quello inerente l'applicazione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio di imprese, di cui all'articolo 32 del decreto legge n. 90 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014.
Di particolare rilievo istituzionale, riveste, altresì, l'accordo stipulato dall'Autorità con il ministero dell'Interno nel settore delle modalità dell'accoglienza dei migranti, e richiedenti asilo in Italia, al fine di favorire le migliori pratiche negli affidamenti per la fornitura dei beni e dei servizi. L'Autorità, infatti, si è impegnata a fornire al ministero, il supporto, l'assistenza e l'ausilio tecnico-giuridico nell'attività di modifica e aggiornamento del Capitolato-tipo e dei relativi allegati volti a dettare la disciplina di gara, contribuendo alla risoluzione di questioni interpretative, eventualmente derivanti dall'applicazione dello schema di Capitolato e dei bandi tipo. Di preminente interesse risultano, poi, i rapporti di collaborazione quadro stabiliti dall'Autorità rispettivamente con il ministero della Giustizia e il Dipartimento di Pubblica Sicurezza. Coi il primo di tali accordi, l'Autorità mira a strutturare con il ministero, una cooperazione relativamente al monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel PTPC 2020-2022 e all'attività di indirizzo svolta dal ministero sugli enti controllati circa l'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità degli atti. Con il secondo accordo, invece, l'ambito e le modalità di svolgimento dell'attività di collaborazione interistituzionale tra l'ANAC ed il dipartimento è volto a rendere più

efficiente ed efficace l'azione di prevenzione e contrasto del fenomeno della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, nonché ad attuare i principi di trasparenza, imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. In particolare, l'Autorità si è impegnata nell'ambito di detto accordo quadro, a fornire al Dipartimento anche il supporto in materia di appalti pubblici, tramite il ricorso allo strumento della vigilanza collaborativa preventiva.
In sede di rapporti con gli enti locali, l'Autorità ha siglato con l'Organismo regionale per le Attività di Controllo (ORAC)- regione Lombardia, un accordo di reciproca collaborazione, inteso a dare piena ed efficace attuazione alle misure finalizzate al contrasto della corruzione nella pubblica amministrazione. In particolare, l'accordo ha previsto l'individuazione di best practices idonee a prevenire i fenomeni corruttivi anche attraverso la tempestiva messa a disposizione del patrimonio informativo di cui le stesse dispongono. Analogo accordo, incentrato sull'integrazione del patrimonio informativo reciproco, è stato stipulato dall'Autorità con la Cassa Nazionale di Previdenza e Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti (INARCASSA), finalizzato, in particolare, alla riduzione degli oneri amministrativi derivanti dagli obblighi informativi.

2.4 Le iniziative per la formazione e la diffusione della cultura della legalità

Nel corso del 2020 l'Autorità, pur nell'inevitabile ridimensionamento delle attività in oggetto, indotto dalla crisi pandemica, ha assicurato continuità alle politiche di cooperazione con Università, Organizzazioni no profit ed Enti di ricerca sviluppate negli anni precedenti e finalizzate alla co-progettazione e realizzazione di percorsi di alta formazione, attività di ricerca, conferenze e dibattiti pubblici nelle materie rientranti nell'ambito delle proprie competenze istituzionali.
Sul piano dei rapporti di collaborazione con le istituzioni universitarie, si segnala in particolare il Protocollo d'intesa stipulato con il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'università degli studi di Cagliari, finalizzato alla promozione di iniziative di studio, di ricerca, di formazione e sensibilizzazione nell'ambito della prevenzione della corruzione amministrativa, dell'etica pubblica e della trasparenza amministrativa, alla realizzazione di incontri, conferenze e dibattiti pubblici, studi e progetti di ricerca finalizzati al miglioramento dell'azione pubblica e alla sensibilizzazione dei dipendenti delle PP.AA. negli specifici settori maggiormente esposti al rischio di corruzione e alla realizzazione di corsi di studio di livello specialistico, quali Master universitari di I e II livello, dedicati ai temi della politica e degli strumenti di prevenzione della corruzione amministrativa e di corretta, efficiente, trasparente ed imparziale programmazione e gestione delle risorse pubbliche e rivolti ad associazioni di categoria, professionisti, istituzioni scolastiche, associazioni di cittadini, dipendenti pubblici ed operatori dell'informazione e della cultura.
Quanto alle relazioni con altre istituzioni pubbliche, si pone evidenza sull'accordo quadro stipulato con il ministero della

giustizia, che finalizzato al potenziamento della cooperazione applicativa dei sistemi informatici e alla condivisione dei flussi informativi gestiti dalle Parti è prevalentemente indirizzato a strutturare nel tempo specifiche forme di collaborazione riguardo al monitoraggio sull'attuazione del sistema di prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità degli atti svolta dal Ministero sugli enti controllati, forme di collaborazione che vanno dall'attività di vigilanza collaborativa, ai sensi dell'art. 213, comma 3, lettera h) del codice dei contratti pubblici, relativamente ad appalti di interesse del ministero, alla costruzione di un set di indicatori territoriali su rischio e contrasto della corruzione fino alla promozione ed organizzazione di incontri, conferenze e seminari di carattere formativo nonché di studi e progetti di ricerca nelle materie sopra citate.

Di contenuto analogo è l'accordo quadro sottoscritto tra l'Autorità e il dipartimento della Pubblica Sicurezza, sostanzialmente volto all'individuazione di forme di vigilanza collaborativa e preventiva a supporto del ministero, ma che dedica un intero articolato alla realizzazione in forma congiunta di attività formative a beneficio del personale appartenente alle rispettive istituzioni e con l'ausilio, da parte del dipartimento della Pubblica Sicurezza, della scuola di perfezionamento per le Forze di polizia, della scuola superiore di polizia e dell'Ispettorato delle le scuole della Polizia di Stato.

Simile per contenuti e obiettivi dell'accordo, il Protocollo d'intesa sottoscritto con l'Organismo Regionale per le Attività di Controllo (ORAC) della regione Lombardia, finalizzato nello specifico a valutare e migliorare l'efficacia e le modalità di realizzazione dei controlli da parte della Regione e degli enti del sistema regionale sugli atti e i provvedimenti richiesti dai piani anticorruzione e dalle regole sulla trasparenza di cui alla legge 190/2012, in considerazione delle iniziative poste in essere dal RPCT della Giunta regionale, ciò attraverso forme di vigilanza collaborativa, volta alla sperimentazione di percorsi operativi atti a garantire la più efficiente gestione del procedimento di affidamento di contratti pubblici, o lo sviluppo di attività di ricerca e studio sui modelli di *governance*, sulle metodologie e le migliori pratiche per prevenire la corruzione e promuovere la trasparenza nonché attraverso attività di sensibilizzazione consistenti nella co-progettazione e realizzazione di studi ed eventi sui temi della prevenzione e del contrasto alla corruzione e della trasparenza e dell'etica nella pubblica amministrazione.

Conclude il quadro sopra rappresentato il Protocollo d'intesa stipulato con la Commissione svizzera sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni (CAPCC, che dall'entrata in vigore, il 10 giugno 2002, dell'accordo bilaterale con l'Unione europea sugli appalti pubblici, svolge il ruolo di autorità di vigilanza sugli appalti pubblici in collegamento con la Commissione europea), in continuità con l'accordo sottoscritto dalle parti già nel 2002 ed avente ad oggetto la promozione e il rafforzamento della cooperazione attraverso lo scambio di informazioni, di esperienze e buone pratiche nonché tramite la discussione di casi concreti concernenti la realizzazione e la vigilanza dei lavori pubblici in Italia e Svizzera, anche attraverso l'organizzazione di incontri in video conferenza, workshop e percorsi di formazione e visite di studio e scambi di esperti.

CAPITOLO 3

I rapporti internazionali

3.1 Il ruolo dell'Autorità nel contesto internazionale

L'autorità nazionale anticorruzione italiana è istituita al fine di attuare importanti strumenti internazionali di contrasto alla corruzione. La legge 190/2012, all'art. 1, prevede in fatti che "in attuazione dell'articolo 6 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'ONU il 31 ottobre 2003 e ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116, e degli articoli 20 e 21 della Convenzione penale sulla corruzione, fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata ai sensi della legge 28 giugno 2012, n. 110, la presente legge individua, in ambito nazionale, l'Autorità nazionale anticorruzione e gli altri organi incaricati di svolgere, con modalità tali da assicurare azione coordinata, attività di controllo, di prevenzione e di contrasto della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
Le attuali funzioni dell'ANAC, prevenzione della corruzione e vigilanza sugli appalti, trovano una forte legittimazione internazionale nella Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) : infatti, l'art. 6 della Convenzione dispone che ciascuno degli Stati aderenti assicuri «conformemente ai principi fondamentali del proprio sistema giuridico, l'esistenza di uno o più organi, secondo quanto necessario, incaricati di prevenire la corruzione mediante mezzi quali: a) l'applicazione delle politiche di cui all'articolo 5 della presente Convenzione e, se necessario, la supervisione e il coordinamento di tale applicazione; b) l'accrescimento e la diffusione delle conoscenze concernenti la prevenzione della corruzione». Il secondo paragrafo del citato articolo 6, inoltre, specifica come requisito fondamentale dell'organo o degli organi deputati alla prevenzione della corruzione, l'indipendenza, chiarendo che essa è «necessaria a permettere loro di esercitare efficacemente le loro funzioni al riparo da ogni indebita influenza».
La Convenzione si occupa, sia pure in maniera non dettagliata, dei meccanismi di aggiudicazione dei contratti di appalto, affinché gli Stati si dotino delle misure necessarie «per creare sistemi appropriati di stipulazione degli appalti pubblici che siano basati sulla trasparenza, sulla concorrenza e su criteri obiettivi per l'assunzione delle decisioni e che siano efficaci, inter alia, per prevenire la corruzione». Ne consegue che il collegamento tra normativa sugli appalti pubblici e strumenti di prevenzione della corruzione non appartiene solo al nostro ordinamento, ma è il risultato di un intreccio tra ordinamento nazionale e diritto internazionale. In altri termini, l'Autorità Nazionale Anticorruzione non si fonda solo su decisioni interne allo Stato, ma è una risposta istituzionale a una strategia globale, in linea con le previsioni internazionali. Ad esempio le forme di consultazione pubblica che ANAC impiega preliminarmente all'adozione di atti di regolazione rispondono al principio della c.d. «partecipazione della società» sancito dall'art.

13 della Convenzione, oltre a dare seguito ai criteri della c.d. *better regulation* di matrice europea.
La legge 190/2012, nell'istituire un'autorità nazionale per la prevenzione della corruzione in adempimento dell'art. 6 dell'UNCAC, le ha assegnato un rilevante ruolo anche nell'ambito delle relazioni internazionali, stabilendo che essa «collabora con i paritetici organismi stranieri, con le organizzazioni regionali e internazionali competenti» (art. 1, co. 2, lett. a).
A tal fine, l'Autorità collabora con i paritetici enti di altri Stati, partecipa a "tavoli" internazionali di cooperazione intergovernativa produttivi di soft law e nell'attuazione di numerosi cicli di peer review, in sede di Nazioni Unite, Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) e Consiglio d'Europa.
L'Autorità promuove inoltre la condivisione e lo scambio di informazioni, dati, metodologie e pratiche di prevenzione della corruzione con le omologhe autorità degli altri Stati. In tal modo essa contribuisce a dare adempimento all' UNCAC nella parte in cui chiede alle Parti contraenti di collaborare nella promozione e nella messa a punto di efficaci e coordinate misure di prevenzione della corruzione (art. 5), qualificandosi come l'autorità nazionale preposta al coordinamento di queste anche sul piano delle relazioni internazionali secondo quanto dispone la L. 190/2012 (art. 1, co. 2, lett. a).

3.2 La collaborazione sul piano dei rapporti bilaterali

ANAC ha avviato nel tempo una nutrita prassi di rapporti bilaterali che si sono concretizzati anzitutto nell'occasione di incontri bilaterali presso la sede dell'Autorità o, piu' recentemente, in modalita' informatica.
Scopo di questi incontri è stato principalmente lo scambio di conoscenze e informazioni sulle modalità istituzionali di contrasto alla corruzione.
Da questi incontri spesso è nata l'iniziativa di stipulare intese bilaterali, prodromiche a una potenzialmente più stabile collaborazione.
Tale attività è stata evidentemente condizionata, nel 2020, dalla pandemia.
Tra il 2020 e il 2021 hanno chiesto di stipulare un memorandum of understanding (MoU) con l'ANAC le agenzie anticorruzione/istituzioni dei seguenti paesi: Bulgaria (poi stipulato nel febbraio 2021), Autorità Palestinese, Ucraina, Nord Macedonia, Francia. È stato stipulato in data 8 agosto 2020 un protocollo d'intesa con la Commissione svizzera sugli appalti pubblici Confederazione/Cantoni (CAPCC).
Nel contesto delle politiche di vicinato e di allargamento dell'Unione Europea, l'Autorità Nazionale Anticorruzione è stata invitata dalla Commissione Europea ad organizzare una Technical Assistance and Information Exchange Instrument (TAIEX) Expert Mission, finalizzata allo scambio di esperienze in materia di controllo sugli appalti pubblici, a supporto della State Audit Service dell'Ucraina. La Missione, che si è svolta in video-conferenza dal 16 al 19 novembre 2020.

Si è svolto un incontro bilaterale on line con l'Anti-corruption Agency della Repubblica del Kazakhstan (AKA-RK) finalizzato ad uno scambio di best pratices relativamente alle attività di competenza.
Sono stati effettuati alcuni interventi in importanti eventi internazionali. In occasione della Giornata mondiale contro la corruzione (9 dicembre 2020), il Presidente di ANAC è intervenuto in modalità virtuale alla conferenza internazionale "The Integrity, Transparency and Accountability Policies… Theory and Practice", organizzata dalla Palestinian Anti-Corruption Commission (PACC), confermando la centralità di una strategia globale nella lotta alla corruzione.
Il Presidente è poi intervenuto alla conferenza: "Challenges and approaches to prevent corruption outbreak during times of crises", organizzata dalla Supreme Audit Institution of UAE (United Arab Emirates) in collaborazione con l'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) e l'International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), soffermandosi sugli impegni e gli obiettivi della Presidenza italiana del G20.
Sempre sul piano dei rapporti bilaterali, ANAC partecipa a un progetto di assistenza alla Scuola della Magistratura albanese, gestito da AICS (Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo) con il Consiglio Superiore della Magistratura italiano,
Il progetto, avviato nel 2020, mira oggi a fornire un sostegno concreto alla redazione del nuovo codice di diritto penale e, più in generale, alla lotta alla corruzione. Per questo scopo, l'iniziativa comprende, tra l'altro, attività di formazione mirata per i coordinatori anti corruzione di recente nomina da parte del Ministero della Giustizia nelle sue funzioni di Autorità anticorruzione.
In tale contesto, una missione ANAC – giunta a Tirana nel marzo 2021 – ha raccolto le esigenze formative della neo-istituita rete albanese dei coordinatori anti corruzione allo scopo di elaborare il piano formativo che verrà eseguito in presenza e a distanza, con vari moduli didattici, specifici per tutte le esigenze identificate nel corso della missione.

3.3 La collaborazione sul piano dei rapporti multilaterali

Nel contesto della cooperazione giuridica istituzionale internazionale, quindi sul piano delle relazioni multilaterali, l'attività svolta dall'Autorità nel corso del 2020 è proseguita con grande intensità su percorsi in gran parte già tracciati nel quinquennio precedente.
Come da tradizione, ANAC ha contribuito al "*Doing Business Project*" della Banca Mondiale, esercizio indirizzato a valutare il "sistema Paese" dei centonovantatré Stati membri dell'Organizzazione dalla prospettiva delle variabili che possono favorire o condizionare negativamente l'attività d'impresa.

3.3.1 L'Organizzazione delle Nazioni Unite

Ai sensi dall'art. 6, co. 3, dell'UNCAC, dal 2014 l'ANAC è accreditata nella Directory dell'United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) come autorità nazionale indipendente per il contrasto alla corruzione.

Nel corso della Conferenza degli Stati Parte dell'UNCAC, tenutasi a Doha nel novembre del 2009, è stato istituito un Intergovernmental Working Group (IWG) che, attraverso lo strumento della peer review, ha il compito di individuare le problematiche e le best practices dei singoli Stati contraenti al fine di fornire loro l'assistenza tecnica eventualmente necessaria per una corretta applicazione della Convenzione.
L'ANAC partecipa ai Working Group UNCAC sulla corruzione (Intergovernmental Working Group on Asset Recovery - Intergovernmental Working Group on Prevention) in quanto componente della delegazione italiana (dal 31 agosto al 2 settembre 2020 ANAC ha partecipato all'undicesima riunione del Gruppo di lavoro).
Dal 2 al 4 giugno 2021 si terrà a New York una Sessione Speciale dell'Assemblea Generale (UNGASS) dedicata alle sfide e alle misure per prevenire e combattere la corruzione e rafforzare la cooperazione internazionale, ai sensi di quanto stabilito dalla decisione 74/568 del 31 agosto 2020 e dalla Risoluzione 74/276 del primo giugno 2020. La sessione consentirà di rinnovare l'impegno politico dei governi e della comunità internazionale nella lotta alla corruzione, facendo stato dei progressi raggiunti e degli ambiti in cui occorrono ulteriori sforzi, dei risultati conseguiti attraverso la cooperazione internazionale e dello stato di attuazione della Convenzione ONU del 2003, che rappresenta il più importante strumento giuridico esistente in materia a livello globale.
Verrà adottata per consenso una dichiarazione politica cui l'Italia, anche in qualità di Presidenza G20, ha contribuito con proposte di contenuti dedicati al nesso tra corruzione e crimine organizzato e ai modelli operativi di contrasto del fenomeno.
La principale Amministrazione italiana competente in materia è il Ministero della Giustizia; la delegazione italiana, è composta da funzionari del MAECI (incluse le Rappresentanze Permanenti a New York e Vienna), del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e dell'ANAC. ANAC partecipa altresi' ad un side event su "Building Transparent, Accountable and Inclusive Institutions" organizzato all'interno di UNGASS.

3.3.2 Il Gruppo dei venti Stati più industrializzati (G20)

Nel 2010 i leader dei Paesi più industrializzati istituirono il "Gruppo di lavoro Anticorruzione" (ACWG), con lo scopo di analizzare l'impatto negativo della corruzione sulla crescita economica, sul commercio e sullo sviluppo. L'Anti-Corruption Working Group (ACWG) promuove l'armonizzazione normativa tra i Paesi G20 e la valorizzazione delle best practices in tema di prevenzione e contrasto della corruzione. Il Gruppo di lavoro è altresì dedito al monitoraggio degli impegni assunti da parte dei Paesi G20 in merito alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione ONU contro la corruzione, alla criminalizzazione e investigazione della corruzione in ambito internazionale e alla cooperazione internazionale al fine di tracciare i proventi della corruzione mediante Action Plans biennali. Dalla sua istituzione a Toronto nel 2010, il Gruppo ha permesso l'adozione di 21 sets di principi e standards, linee guida e compendi sotto forma di documenti di policy (https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/g20-anti-corruption-resources/by-thematic-area.html).

Nel 2020 l'Italia ha ricoperto l'incarico di Vicepresidente del G20 e dal 2021 ne è Presidente. ANAC partecipa al "tavolo interistituzionale anticorruzione", costituto presso il MAECI in vista della co-Presidenza (2020) e della Presidenza (2021) italiana del G20, che persegue l'obiettivo di fornire un supporto alla rappresentanza italiana nell'Anti-Corruption Working Group (ACWG).
Già con la Presidenza del 2020 (retta dall'Arabia Saudita) il tema della corruzione è diventato centrale, essendo all'ordine del giorno temi quali il ruolo delle Information & Communications Technologies (ICT) a favore della trasparenza e dell'integrità nel settore pubblico, l'individuazione di standard internazionali per prevenire la corruzione nei processi di privatizzazione e di partenariato pubblico-privato, la definizione di strategie nazionali anticorruzione. Nella legacy della Presidenza saudita, spiccano due elementi: la Ryadh Initiative (rete di cooperazione informale tra practitioners per un più efficace enforcement anticorruzione, con sede a Vienna sotto l'egida di UNODC) e la richiesta dello status di osservatore al Working Group on Bribery dell'OCSE preposto all'attuazione della relativa Convenzione. La Presidenza saudita ha presentato, inoltre, un Compendio di buone prassi nella risposta al Covid che contiene, tra le altre, alcune attività dell'ANAC.
Il 10 settembre 2020 si è svolta la terza riunione congiunta dei competenti Gruppi G20 e OCSE co-presieduta dall'Italia e dal Chair del Working Group on Bribery. Da parte italiana si è evidenziato l'importanza di consolidare la prassi del dialogo tra i due Gruppi, chiamati a tracciare le principali policy anticorruzione a livello globale e a vigilare sulle condizioni paritarie di concorrenza (cd. level playing field) in un ampio numero di giurisdizioni dove ha sede circa il 90% delle imprese multinazionali.
Nell'ambito della sessione tematica riguardante la prevenzione della corruzione nello sport, ANAC, ha illustrato il MoU OCSE-ANAC per la vigilanza collaborativa sugli appalti connessi ai grandi eventi.
Nell'ambito della Presidenza italiana del G20, l'ACWG dedicherà particolare attenzione alle nuove manifestazioni del fenomeno della corruzione, sempre più legate al crimine economico ed organizzato, ed allo sviluppo di indicatori affidabili nei settori maggiormente esposti a rischio. Verrà inoltre adottato un nuovo Piano d'azione anticorruzione del G20 per il periodo 2022-2024.
Nel più ampio ambito della lotta alla corruzione, sono stati individuati alcuni temi dalla Presidenza italiana, quali il rapporto tra corruzione e crimine organizzato, la c.d. misurazione della corruzione e la corruzione nel settore dello sport, oltre alla materia, divenuta centrale in poco tempo, delle misure di contrasto del fenomeno corruttivo, legato all'emergenza COVID-19.
Si è tenuto dal 29 marzo al 1 aprile 2021 il primo meeting dell'Anti-Corruption Working Group (ACWG) nell'ambito dei lavori del G20 - 2021 a Presidenza italiana a cui ha partecipato il Presidente dell'ANAC.
In particolare, il Presidente è intervenuto nella sessione "Corruption Measurement" presentando le caratteristiche e le potenzialità della Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici e del Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" finanziato dal "Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020" dell'Unione Europea, entrambi gestiti dall'ANAC.

3.3.3 L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE)

L'OSCE è un'organizzazione di cooperazione su temi di sicurezza i cui processi decisionali richiedono il consenso tra tutti i 57 Stati partecipanti e che promuove l'adozione di impegni vincolanti politicamente, ma non legalmente.
Nel corso degli anni l'OSCE, anche grazie alle sue numerose Missioni in Europa orientale, Europa sud-occidentale (Balcani) e Asia centrale, è diventata uno strumento importante per la promozione dei diritti umani e le libertà fondamentali, nonché per il rafforzamento dei processi democratici (Good Governance & Anti-Corruption).
Con OSCE la cooperazione si era già consolidata nel 2018, quando l'ANAC partecipò alla Conferenza finale del Progetto internazionale di coordinamento delle autorità anticorruzione bosniache, tenutosi a Sarajevo, il 4-5 giugno e nel 2019 si è maggiormente articolata. Nel 2020 – 2021 sono state avviate importanti iniziative: in particolare, nel 2020, ANAC ha partecipato alla Albanian OSCE Chairmanship Conference "Good Governance and the Fight against Corruption in the Digital Era: Strengthening the Principles of Transparency, Integrity and Accountability".
ANAC predisporrà, a breve, assieme al Governance in Economic and Environmental Issues Department della OSCE Presence in Albania diversi moduli formativi in materia di appalti a favore della Corte dei conti (State Supreme Audit) albanese.

3.3.4 L' Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico

Con l'OCSE è proseguita la tradizionale attività di collaborazione tramite la partecipazione ai tavoli di lavoro amministrati dalle diverse articolazioni di questa Organizzazione. L'ANAC è intervenuta al *Meeting of the Working Party of Senior Public Integrity Officials* (SPIO). Lo SPIO presta particolare attenzione alle questioni relative alle aree di rischio emergenti tra i settori pubblico e privato, inclusi i conflitti di interesse, le attività di lobbying e i possibili fattori di influenza nel processo decisionale, ma anche l'integrità, la trasparenza e i meccanismi di controllo, in generale.
Nel 2020 è iniziato per l'Italia la "*Phase 4*" di valutazione degli Stati contraenti della *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions* del 1997, ratificata dall'Italia a seguito dell'autorizzazione intervenuta con la legge 29 settembre 2000, n. 300. L'ANAC è stata associata dal Ministero della giustizia all'esercizio, essendo per ora impegnata nella compilazione del questionario: è questo un punto cruciale della valutazione, indirizzato a verificare lo stato dell'arte dell'adempimento degli obblighi convenzionali sul piano legislativo, regolamentare e delle prassi applicative. L'esercizio si articola poi in una *on-site visit*, per concludersi con un Rapporto che sarà reso dall'OCSE.
Il Segretariato dell'OCSE insieme ai Dipartimenti interessati ha poi lanciato un'importante iniziativa finalizzata all'individuazione e sviluppo di nuovi indicatori di integrità aventi come scopo principale quello di misurare il livello di implementazione - raggiunto nei vari

Paesi Membri - dei principi contenuti nella Raccomdazione OCSE sull'integrità pubblica (OECD Recommendation on Public Integrity - https://www.oecd.org/gov/ethics/recommendation-public-integrity).
Gli indicatori traggono la propria fonte normativa nella già citata OECD Recommendation on Public Integrity nonché nell' OECD Public Integrity Handbook - https://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html.
Nell'ambito di tale iniziativa l'ANAC (che fa parte della Task Force) è in assoluto la prima Autorità ad implementare il Questionario relativo all'attività di Oversight, "testando" insieme alle amministrazioni/istituzioni coinvolte i quesiti formulati. Ad oggi ANAC ha attivamente collaborato con Banca d'Italia, IVASS, CONSOB, Camera e Senato, Consiglio di Stato ed altre amministrazioni, formulando due proposte emendative, entrambe accolte dal Segretariato dell'OCSE.

3.3.5 Il Consiglio d'Europa

L'Autorità è componente della delegazione italiana nel Gruppo di Stati contro la Corruzione (GRECO): a questo titolo ha partecipato alle quattro sessioni plenarie di questa istituzione per l'anno 2020. Il GRECO è l'organo anticorruzione del Consiglio d'Europa: si pone l'obiettivo di rafforzare le capacità dei propri membri in area anticorruzione, monitorando la loro osservanza degli standard anticorruzione del Consiglio d'Europa attraverso un procedimento dinamico di valutazione tramite peer review. Tale procedimento permette di identificare eventuali ritardi e/o inadempienze nelle politiche nazionali, spingendo gli Stati a promuovere riforme in ambito legislativo e istituzionale.
Al momento il GRECO si compone di 50 Stati membri. Il funzionamento del GRECO è stabilito dal suo Statuto e dalle sue Regole di Procedura. Ogni Stato membro nomina due rappresentanti che partecipano alle Assemblee plenarie del GRECO e hanno diritto di voto.
Presso il Consiglio d'Europa è stato inoltre costituito un network delle agenzie anticorruzione (NCPA).
Il NCPA è la rete di autorità nazionali di prevenzione della corruzione, costituitasi - su iniziativa italiana, francese e croata – il 18 ottobre 2018 a Šibenik, nel corso di una sessione plenaria del GRECO. La Dichiarazione, inizialmente sottoscritta da sedici autorità (quindici di Stati membri del Consiglio d'Europa, più una di un Paese africano), vede ora una membership ricca e articolata di venticinque agenzie nazionali, incluso un membro con lo status di osservatore (https://www.coe.it/en/web/corruption/ncpa/members).
La rete NCPA vuole unire gli sforzi di più istituzioni per migliorare la raccolta, la gestione e lo scambio sistematici di informazioni tra le autorità anticorruzione; sostenere i membri nel potenziamento delle capacità e nella promozione dell'indipendenza operativa; riconoscere e promuovere le norme internazionali esistenti per la prevenzione della corruzione; stimolare e collaborare con altre iniziative regionali per la promozione dell'integrità. Il NCPA, supportato tecnicamente e logisticamente dal Segretariato del Consiglio d'Europa, ha lanciato diversi progetti, seguiti da uno o più membri della rete (su tematiche quali la percezione della corruzione in relazione alla prevenzione della corruzione; la mappatura delle agenzie anticorruzione a livello internazionale; *small facilitation payments*

per facilitare la trasparenza nel processo legislativo): alcuni di questi progetti hanno già prodotto strumenti di lavoro concreti (in particolare v. la Guida tecnica sui codici di condotta, creata grazie al lavoro dell'ANAC, https://rm.coe.int/technical-guide-to-corruption-prevention-instruments/ 168098d06a).
L'Autorità è stata prima promotrice della Rete NCPA (per cui ha ideato uno specifico progetto sperimentale), e anche per questo è stata voluta come primo presidente nel primo anno di vita (assieme alle co-vicepresidenze di AFA-Francia e ACA-Serbia). La leadership e i risultati sotto questa prima presidenza sono stati reputati dall'assemblea della Rete particolarmente importanti. Per questo motivo nell'occasione della votazione per la presidenza del secondo anno (andata all'AFA-Francia), il NCPA ha voluto dare un chiaro segnale di ringraziamento e riconoscimento ad ANAC, alla quale è stata assegnata, in via straordinaria rispetto allo statuto, una terza vice-presidenza della Rete, che si aggiunge alle co-vice presidenze "regolari", assegnate ad ACA-Serbia e ICPC-Marocco.
Nel 2020 ANAC ha proposto di sviluppare il progetto-studio sull'uso delle tecnologie per la prevenzione della corruzione; la proposta è stata accolta dalla PACC palestinese, da Serbia, Brasile, Grecia, Marocco, Giordana, Slovacchia e Montenegro. Il tema si innesta fra i principali argomenti di discussione della prossima sessione speciale dell'Assemblea Generale ONU (2021) sulla lotta alla corruzione, la cui importanza è altresì riconosciuta dal GRECO.
Nell'ambito del nuovo esercizio di peer review dedicato alla "Rule of Law", la Commissione UE ha inserito la rete NCPA nella lista degli stakeholders; NCPA è stata per questo motivo sollecitata a partecipare alla raccolta e al conferimento di dati e commenti su uno o più punti del rapporto.

3.3.6 L'Istituto italo-latino americano

L'Istituto Italo-Latino Americano (IILA) nasce con la Convenzione internazionale sottoscritta a Roma il 1 giugno 1966 dall'Italia e da 20 Paesi latinoamericani (Argentina, Bolivia, Brasile, Cile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haiti, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Paraguay, Perù, Repubblica Dominicana, Uruguay e Venezuela).
Nel campo socio economico l'Istituto ha, nel corso degli anni diversificato le proprie attività: accanto alla realizzazione di seminari, tavole rotonde, convegni internazionali sulle principali tematiche di politica finanziaria, economica e sociale, viene promossa la collaborazione con le principali istituzioni regionali e sub-regionali latinoamericane. ANAC è stata recentemente coinvolta nell'attività di formazione.

3.4 L'Unione europea

L'ANAC nel corso del 2020 ha partecipato attivamente a vari gruppi di lavoro e progetti europei per la digitalizzazione degli appalti pubblici e per la trasparenza.
Anche nel periodo di pandemia è continuata la partecipazione al gruppo di lavoro degli Esperti di eProcurement (EXEP) che supporta la Commissione Europea (DG GROW) nella definizione delle politiche di digitalizzazione degli appalti pubblici, con un'attenzione particolare

al sottogruppo per la strategia di implementazione dei formulari standard per la raccolta dati eForms, oggetto del regolamento (EU) 2019/1780 ed al sottogruppo per l'analisi dei dati (Analytics) sugli appalti.
Sono state inoltre seguite le attività preliminari all'emanazione da parte della Commissione di un atto di regolazione sugli appalti per l'innovazione, Tutte le riunioni si sono svolte da remoto.
Sono proseguite, sempre da remoto, le attività per la digitalizzazione del Documento di Gara Unico Europeo (European Single Procurement Document) e quelle di redazione dei contenuti e di evoluzione del portale eCERTIS, che costituisce il riferimento per le cause di esclusione e i requisiti di partecipazione che possono essere richiesti dagli Stati membri in sede di gara e i relativi documenti a comprova e quelle del progetto TOOP, finanziato dal programma Horizon 2020, per dare applicazione al principio "once only" e supportare il Single Digital Gateway, lo sportello digitale unico per accedere ai servizi online delle pubbliche amministrazioni a livello europeo, oggetto del regolamento EU 2018/1724.
All'implementazione dello sportello digitale unico l'Autorità ha contribuito anche attraverso la pubblicazione delle pagine informative per le imprese che vogliono partecipare a gare pubbliche e che vogliono presentare un ricorso in sede di gara.
Tra le attività per la standardizzazione a livello tecnico, si può citare la collaborazione alla preparazione di un'Ontologia dei contratti pubblici nel gruppo di lavoro eProcurement Ontology coordinato dall'Ufficio Pubblicazioni della Commissione Europea. L'ontologia è uno strumento informatico che serve a documentare e definire in maniera precisa i concetti e le entità a cui fanno riferimento i dati contenuti negli avvisi e nei vari formulari per la pubblicazione degli appalti a livello europeo. L'ontologia è stata utilizzata in un progetto pilota per integrare dati provenienti da fonti diverse, tra cui anche il portale Open Data di ANAC. Nell'ambito del progetto, svolto in collaborazione con la DG GROW e la DIGIT della Commissione, insieme ad altre amministrazioni italiane ed europee, sono stati individuati e calcolati alcuni indicatori sugli appalti a livello, testando un'architettura federata per collegare le basi dati sugli appalti a livello europeo, che costituirà il modello di riferimento nella Strategia Europea per i dati. Oltre a questa attività, l'ANAC ha partecipato a vari gruppi di lavoro per l'interoperabilità tra pubbliche amministrazioni, anche attraverso la definizione di Vocabolari Standard. In particolare, ANAC ha partecipato, nell'ambito del programma ISA2 – Interoperability Solutions for Administrations alla definizione del Core Criterion Core Evidence Vocabulary, che supporta un linguaggio comune per la verifica dei requisiti e la descrizione dei mezzi di prova, di un Core Assessment Vocabulary (per descrivere le attività di valutazione dell'offerta in sede di gara) e a quelle per il Base Register Data Catalogue (BREG-DCAT-AP) che facilita la descrizione e la ricerca dei portali che permettono l'accesso ai dati in Europa.
I progetti hanno permesso di avviare un processo di superamento delle frontiere nazionali a livello informatico, necessario al buon funzionamento del "mercato interno" europeo contraddistinto dalla libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali informata al principio di non discriminazione sulla base della nazionalità di uno Stato membro. Ciò ha permesso di ottenere risultati apprezzabili e conferire all'Autorità un ruolo centrale nella digitalizzazione del

settore dei contratti pubblici anche in Italia, forte delle competenze acquisite tramite la partecipazione a progetti europei. Da un'altra parte, la partecipazione a questi progetti permette di mantenere al passo con i tempi la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (BDNCP), che continua a essere un esempio di eccellenza a livello europeo, come confermato dall'assegnazione nel 2018 del primo premio come miglior "National Contract Register", nell'ambito della competizione "Better Governance through Procurement Digitalization 2018", a motivo della sua «completezza, integrità dei dati, interoperabilità, disponibilità di funzioni di accesso e analisi delle informazioni, governance e sostenibilità».

L'Autorità è stata associata fin dall'inizio al processo di valutazione nell'ambito del cosiddetto Semestre europeo, essendo richiesta di fornire informazioni strumentali alla relazione della Commissione sul "sistema Paese - Italia". L'esercizio ha lo scopo di contribuire ad allineare le politiche economiche e di bilancio di ciascuno degli Stati membri agli obiettivi e alle normative comuni. Ogni esercizio annuale si conclude con raccomandazioni, il cui adempimento viene preso in considerazione nel corso dell'esercizio successivo. La valutazione europea ha ad oggetto tre aree rilevanti per il coordinamento di cui si è detto: le riforme strutturali necessarie a promuovere la crescita e l'occupazione, in linea con gli obiettivi della "Strategia 2020"; le politiche nazionali di bilancio, al fine di verificare la sostenibilità finanziaria pubblica, in linea con il "Patto di stabilità e crescita"; la gestione degli eventuali squilibri macroeconomici (https://www.consilium.europa.eu/it/policies/europea-semester/how-european-semester -works/). Poiché l'Unione europea considera che la corruzione comprometta (oltre alla stabilità dello Stato di diritto, delle istituzioni democratiche e al rispetto dei diritti delle persone, anche) il funzionamento delle economie dei Paesi membri e dell'Unione stessa, questo argomento è una rilevante componente di una strategia dell'Unione, la quale valuta «la prevenzione della corruzione (…) un pilastro centrale nella lotta» ad essa (v. Commissione europea, Scheda tematica per il Semestre europeo. Lotta contro la corruzione, 22 novembre 2017, p. 8): di qui l'esigenza avvertita dalla Commissione europea di audire l'Autorità, la quale ha sempre aderito alla richiesta. Dalle relazioni adottate dalla Commissione europea sul contributo offerto dal sistema italiano di prevenzione della corruzione e, in particolare, dall'istituzione che lo presidia (ANAC) sono sempre emerse valutazioni positive (si veda, esemplificativamente e da ultimo, il Rapporto sul "Semestre europeo Italia 2019", DOC SWD (2019)1011 final, e il Rapporto sul "Semestre europeo Italia 2020", che conferma le valutazioni dell'anno precedente relativamente al ruolo efficace svolto dall'Autorità nel contrasto alla corruzione).

L'Autorità partecipa all'azione europea indirizzata a sostenere le riforme strutturali dei Paesi membri dell'Unione, nonché a favorire la crescita sostenibile di ciascuno di essi. Sono attualmente in corso di esecuzione da parte dell'Autorità tre progetti, tutti qualificati dalla Presidenza del Consiglio e dalla Commisione europea come di "*high priority*". Il primo di essi (2017) è dedicato a "*Supporting the whistleblowing function in ANAC*"; il secondo ("*Social network per la trasparenza della PA*" 2018) intende sostenere l'iniziativa dell'Autorità di dare vita a una piattaforma social dedicata all'interlocuzione dei responsabili per la prevenzione e per la

trasparenza; il terzo ("*Strengthening coordination of corruption prevention in Italy*" 2020-2021) è dedicato a sostenere lo sforzo dell'Autorità nel rafforzare le proprie capacità di coordinamento delle istituzioni che contribuiscono a formare l'articolato quadro istituzionale italiano di prevenzione della corruzione anche nella loro proiezione internazionale. I tre progetti sono contemporaneamente in esecuzione.

All'ambito dell'Unione europea deve pure essere ricondotto l'impegno che l'ANAC sta profondendo nella "Rete delle autorità europee per l'integrità e il *whistleblowing*" (NEIWA). Si tratta di un network di coordinamento tra 25 autorità statali di 21 Stati membri che hanno competenza in materia di whistleblowing. La rete è stata stabilita nel 2019 su iniziativa di Italia, Francia e Paesi Bassi. NEIWA è finalizzata allo scambio di informazioni, di buone pratiche nell'applicazione delle norme nazionali e, da ultimo, anche all'attuazione "armonizzata" della direttiva europea in materia (2019/1937), così da garantire nel "mercato interno" europeo una protezione uniforme a tutti coloro che segnalano (nell'ambiente di lavoro pubblico e privato) irregolarità o illegalità.

Infine, l'Autorità ha inviato il proprio contributo alla Commissione Europea per il primo rapporto sullo Stato di diritto dell'Unione: si tratta di una mappa paese per paese che analizza i quattro pilastri principali che hanno un forte impatto sullo Stato di diritto: i sistemi giudiziari nazionali, il quadro normativo e istituzionale anticorruzione, il pluralismo e la libertà dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri, essenziali per un sistema efficace di governance democratica.

Il rapporto promuove l'Italia e l'azione anticorruzione. In particolare, sulle misure di prevenzione, la Commissione sottolinea che "l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha potenziato la sua sfera di intervento a favore di una cultura di prevenzione della corruzione, mantenendo parallelamente la sua funzione di vigilanza e regolamentazione dei contratti pubblici." La Commissione evidenzia anche la legislazione italiana in materia di protezione dei whistleblowers.

L'importanza - sottolineata anche dalla Commissione - di avere riunito in un'unica autorità indipendente le competenze di prevenzione della corruzione con quelle di vigilanza e regolazione degli appalti costituisce un vantaggio strategico per l'Italia soprattutto oggi, alla vigilia dell'arrivo dei fondi che il sistema paese si troverà a gestire con il Recovery fund. Si tratta infatti di una garanzia non solo sul piano interno, ma anche nei confronti delle istituzioni europee e degli altri Stati membri, per assicurare che i fondi stanziati per rilanciare il Paese siano veramente destinati ai grandi investimenti e alle generazioni future, preservandoli da sprechi e pratiche corruttive, ed utilizzandoli invece in un quadro di buona amministrazione, integrità e trasparenza.

PARTE II

La prevenzione della corruzione e la trasparenza

CAPITOLO 4

Le azioni in materia di prevenzione della corruzione

4.1. L'attività di regolazione e consultiva

L'Autorità nel corso del 2020 e del primo trimestre 2021 ha affrontato diverse questioni attinenti alla interpretazione e corretta applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge 190/2012 e ai decreti attuativi.
Nello svolgimento dell'attività di regolazione, l'Autorità ha trattato il tema dei codici di comportamenti delle pubbliche amministrazioni, adottando apposite Linee guida e ha aggiornato gran parte delle FAQ in materia di prevenzione della corruzione, Ha fornito indicazioni sui tempi di predisposizione e pubblicazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza e della relazione annuale del RPCT, in relazione all'emergenza sanitaria da Covid-19 e messo altresì a disposizione delle amministrazioni il modello di relazione in formato *excel*, rielaborato in un'ottica di semplificazione.
Nell'ambito dell'attività consultiva, invece, ha svolto diversi approfondimenti a seguito di richiesta di parere, in alcuni casi, per la rilevanza delle questioni esaminate, sono confluiti in delibere a carattere generale (n. 5); negli altri casi i pareri sono stati comunicati ai richiedenti, ai sensi del relativo regolamento.
ANAC ha partecipato ai 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.
Il lavoro è stato organizzato costituendo due gruppi di lavoro, uno relativo alla trasparenza e uno relativo alla prevenzione della corruzione. L'Autorità, oltre a prendere parte alle sedute in plenaria, ha fornito il proprio apporto nelle numerose riunioni tenute nell'ambito dei sotto-gruppi costituiti, in costante confronto con i rappresentanti delle istituzioni designati, collaborando alla predisposizione della documentazione esaminata nel corso dei lavori. In particolare ha formulato proposte di modifica della disciplina sia in materia di trasparenza che di anticorruzione, alla luce dell'esperienza maturata nell'ambito dell'attività di vigilanza, consultiva e di regolazione, allo scopo di superare le criticità riscontrate, tenendo presente altresì il criterio di semplificazione individuato dalla Commissione tra i criteri guida dei lavori.

Linee guida sui codici di comportamento
L'art. 54 del d.lgs. 165/2001 attribuisce all'ANAC il potere di definire «criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione ai fini dell'adozione dei singoli codici di comportamento da parte di ciascuna amministrazione». Alla luce della richiamata disposizione e a seguito degli esiti dell'attività di vigilanza svolta, con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, l'Autorità ha ritenuto necessario emanare nuove linee guida in

materia di codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche che sostituissero le precedenti, emanate con delibera n. 75 del 24 ottobre 2013. Il fine è quello di promuovere un sostanziale rilancio dei codici di comportamento proprio per il valore che essi hanno sia nel guidare le condotte di chi lavora nell'amministrazione e per l'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, sia come strumento di prevenzione dei rischi di corruzione da armonizzare e coordinare con i PTPCT di ogni amministrazione. La predisposizione delle suddette linee guida è stata preceduta dalla costituzione di un apposito Gruppo di lavoro di carattere interdisciplinare, incaricato di valutare l'ambito soggettivo e le modalità di applicazione dei codici, nonché le possibili misure correttive. A conclusione dei lavori, il cui esito è confluito in una nella relazione pubblicata sul sito istituzionale l'Autorità ha elaborato uno schema di linee guida, posto in consultazione pubblica dal 12 dicembre 2019 al 15 gennaio 2020 ed è stato approvato in via definitiva con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020.

Il fine delle linee guida è quello di fornire indirizzi interpretativi e operativi volti a orientare le amministrazioni nella predisposizione di nuovi codici di comportamento che integrino e specifichino i doveri minimi posti dal d.P.R 62/2013 con contenuti che non siano meramente riproduttivi del codice generale, ma che siano utili al fine di realizzare gli obiettivi di una migliore cura dell'interesse pubblico. Si è quindi posto in primo luogo l'accento sul fondamento costituzionale dei codici di comportamento, vale a dire i principi costituzionali di imparzialità e esclusività che improntano l'esercizio di funzioni pubbliche (artt. 54, co. 2, 97 e 98 Cost.).

Sono state sottolineate le differenze tra il codice di comportamento che le singole amministrazioni sono tenute ad adottare e il codice generale nazionale emanato con d.P.R 62/2013, evidenziando che il primo integra e specifica le regole e i doveri minimi- contenuti nel secondo- di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare. Al riguardo, sono state indicate alcune esemplificazioni di integrazioni e specificazioni dei doveri minimi indicati dal codice nazionale.

Alcuni chiarimenti hanno poi riguardato le differenze tra codici di comportamento e codici "etici", "deontologici" o comunque denominati, nonché lo stretto collegamento che deve sussistere tra i codici e il PTPCT di ogni amministrazione, in una prospettiva di ottimizzazione di tutti gli strumenti di cui l'amministrazione dispone, per attuare un efficace sistema di prevenzione della corruzione. Ulteriori suggerimenti sono stati forniti per favorire il coordinamento tra gli obblighi di condotta considerati nel codice di comportamento per i propri dipendenti e il sistema di valutazione e misurazione della *performance*.

È stato anche esaminato il profilo dell'ambito soggettivo di applicazione, con riferimento sia ai soggetti (pubbliche amministrazioni ed altri enti) tenuti all'adozione dei codici, sia al personale tenuto a rispettare i doveri di comportamento in essi indicati. Specifiche raccomandazioni sono state formulate per gli enti pubblici economici, le società a controllo pubblico e gli altri enti di diritto privato di cui all'art. 2-bis, co. 2, del d.lgs. 33/2013, tenuti a individuare doveri di comportamento, da coordinare con le misure di prevenzione della corruzione passiva adottate, integrando il codice etico previsto dal decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231.

È stata, infine, dedicata attenzione ai rapporti con la contrattazione collettiva, al processo di formazione e alla tecnica di redazione dei codici.

Aggiornamento delle FAQ in materia di anticorruzione

L'Autorità, al fine di facilitare le amministrazioni nell'applicazione della disciplina, ha aggiornato le FAQ pubblicate sul sito istituzionale in materia di prevenzione della corruzione. In particolare, sono state elaborate 135 faq che prendono in considerazione i seguenti aspetti della disciplina: a) l'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni; b) il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza; c) il Piano Triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza; d) la rotazione straordinaria di cui all'art. 16 co. 1, lett. l-*quater*) del d.lgs 165/2001; e) la formazione; f) la rotazione ordinaria del personale.

Indicazioni per i PTPCT e per la relazione annuale del RPCT

Tenuto conto dell'emergenza sanitaria da Covid-19 e al fine di consentire ai RPCT di svolgere adeguatamente tutte le attività connesse all'elaborazione dei Piani triennali per la prevenzione della corruzione e la trasparenza (PTPCT), con Comunicato del Presidente del 2 dicembre 2020, l'Autorità ha deliberato di differire alla data del 31 marzo 2021 il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione dei PTPCT 2021-2023. Alla medesima data, per le motivazioni legate all'emergenza sanitaria in corso, l'Autorità ha ritenuto opportuno differire anche il termine ultimo per la predisposizione e la pubblicazione da parte del RPCT della relazione annuale 2020. A tal fine, l'Autorità ha poi messo a disposizione delle amministrazioni/enti l'apposito modello in formato excel, rielaborato in un'ottica di semplificazione. Ha precisato, altresì, che tale modello è generato anche per chi, su base volontaria, ha utilizzato la Piattaforma ANAC per l'acquisizione dei dati sui PTPCT, con piena validità delle relazioni annuali già pubblicate alla data del Comunicato del Presidente.

Attività consultiva

Con riferimento all'attività consultiva, sono state sottoposte all'attenzione dell'Autorità diverse questioni, riguardanti, principalmente, l'ambito soggettivo di applicazione della l. 190/2012 e il RPCT; la rotazione straordinaria, il conflitto di interessi, l'inconferibilità e l'incompatibilità, nonché le misure di prevenzione della corruzione integrative del modello di organizzazione e gestione di cui al d.lgs. 231/2001, come di seguito illustrato.

Ambito soggettivo di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione

Un tema che ha impegnato in modo particolare l'Autorità è quello attinente alla natura giuridica di enti e società in relazione all'applicazione delle disposizioni contenute nella l. 190/2012 e nei relativi decreti attuativi. La questione è stata affrontata alla luce dell'ambito soggettivo delineato dal legislatore e delle indicazioni fornite dall'Autorità (da ultimo con il PNA 2019, Parte I e Parte V). L'Autorità ha pertanto esaminato casi specifici di enti, società pubbliche, associazioni e fondazioni, per valutarne la riconducibilità alle categorie di soggetti individuati all'art. 2-*bis* del d.lgs.

33/2013, cui rinvia l'art. 1, co. 2-*bis*, della l. 190/2012. In alcuni casi si è trattato di chiarire la natura di ente pubblico non economico o economico, in altri la riconducibilità alla categoria delle società a controllo pubblico, come definite dal d.lgs. 175/2016 (testo unico sulle società a partecipazione pubblica-TUSP). In altre fattispecie - relative a enti di diritto privato diversi dalle società - si è valutata la sussistenza delle condizioni stabilite ai sensi dell'art. 2-*bis*, co. 1 e 2, del d.lgs. 33/2013, attinenti all'importo del bilancio, alla nomina della totalità dei componenti degli organi di amministrazione o di indirizzo da parte della pubblica amministrazione, al finanziamento pubblico maggioritario.

Sulla base della normativa e degli orientamenti espressi dall'Autorità, nelle linee guida di cui alle delibere n. 1310/2016 e n. 1134/2017, sovente gli enti privati sono stati assimilati alle pubbliche amministrazioni per quanto concerne la nomina del RPCT, l'adozione del PTPCT o delle misure integrative del modello di organizzazione e gestione, adottato ai sensi del d.lgs. n. 231/2001.

In altri casi, è stata verificata l'assenza dei requisiti richiesti dalla normativa ed escluso l'assoggettamento degli enti privati all'obbligo di adottare le misure di prevenzione della corruzione previste dalla l. 190/2012.

In merito alle società pubbliche, è stata sottoposta all'attenzione dell'Autorità la questione della configurabilità del controllo pubblico, secondo le definizioni contenute nel TUSP, laddove la società sia partecipata da una pluralità di pubbliche amministrazioni, nessuna delle quali possieda singolarmente la maggioranza del capitale o eserciti un'influenza dominante ex art. 2359 cod. civ. In tali fattispecie, l'Autorità, sulla base della ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale, nonché dell'orientamento al riguardo espresso dal Ministero dell'economica e finanze (competente per il monitoraggio delle società pubbliche) ha ritenuto – anche tenuto conto delle osservazioni formulate nella precedente delibera ANAC n. 859 del 25 settembre 2019 - che possa presumersi il controllo pubblico, ai soli fini della vigilanza sull'applicazione della l. 190/2012 e del d.lgs. 33/2013, salva la dimostrazione, da parte della società, dell'assenza del coordinamento formalizzato tra i soci pubblici ovvero dell'influenza dominante del socio privato.

Con riferimento ad alcune società a controllo pubblico è stata, inoltre, valutata la riconducibilità delle stesse alle società quotate, come definite dal d.lgs. 175/2016 [art. 2, co. 1, lett. p)], verificando la sussistenza delle condizioni ivi previste, ovvero l'emissione di azioni quotate in mercati regolamentati o, alla data del 31 dicembre 2015, di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. L'accertamento ha ricadute significative, in considerazione del fatto che le società quotate – spesso dotate di un capitale di importo assai elevato, interamente posseduto dalla pubblica amministrazione e operanti in settori di notevole rilievo pubblicistico – per effetto dell'art. 2-*bis*, co. 2, lett. b), del d.lgs. 33/2013 sono espressamente escluse dall'ambito di applicazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza (in merito alla criticità di tale esenzione, cfr. atto di segnalazione n. 3/2020).

Un'ulteriore riflessione è stata svolta sulla disposizione transitoria contenuta all'art. 26, co. 5, del d.lgs. 175/2016, che riconduce al regime delle società quotate anche quelle società che, ancora non quotate alla data di entrata in vigore del TUSP, abbiano, tuttavia,

avviato e concluso il procedimento di quotazione di strumenti finanziari in un breve arco temporale, fissato in dodici mesi dalla predetta data. In tal modo, il legislatore avrebbe inteso favorire la quotazione di società pubbliche che abbiano già intrapreso il relativo percorso. Tenuto conto che, in tali ipotesi, risulta configurata un'assimilazione di fatto alle società pubbliche quotate *stricto sensu*, definite dal TUSP, l'Autorità ha concluso che la deroga all'applicazione della disciplina in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, prevista per le società quotate all'art. 2-*bis*, co.1, lett. b), del d.lgs. 33/2013, debba valere anche per le società che abbiano ottemperato alle condizioni stabilite dalla norma transitoria del TUSP.

Responsabile della prevenzione della corruzione e trasparenza
Diversi approfondimenti hanno riguardato la figura del RPCT.
Con riferimento alla incompatibilità tra la funzione di RPCT e altri incarichi a questi attribuiti, si richiama la delibera n. 186 del 26 febbraio 2020, recante "Svolgimento da parte del Segretario comunale, anche RPCT, delle funzioni di mediazione tributaria di cui all'art. 17-bis del d.lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, come introdotto dall'art. 39, co. 9, d.lgs. 98/2011 e successive modifiche – inopportunità".
In tale delibera, l'ANAC ha valutato che la funzione della mediazione tributaria rientra nell'area "Affari legali e contenzioso" ed è considerata tra quelle a maggior rischio corruttivo, come da ultimo indicato nell'Allegato 1 al PNA 2019. Inoltre, ha ribadito, con riferimento ai criteri di scelta del RPCT, l'opportunità che lo stesso venga selezionato, possibilmente, tra i dirigenti non assegnati ad uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo (PNA 2019, Parte IV, § 1).
ANAC ha, pertanto, ritenuto non opportuno che il RPCT svolga funzioni in merito all'istanza di riesame/mediazione tributaria, in quanto tale procedimento di deflazione del contenzioso insiste in aree considerate ad alto rischio corruttivo.
A seguito di una richiesta di parere circa possibili situazioni di conflitto di interesse o di incompatibilità tra l'incarico di RPCT e quello di Responsabile delle relazioni sindacali, l'Autorità ha, inoltre, adottato la delibera n. 740 del 9 settembre 2020, recante "Inopportunità del contemporaneo svolgimento delle funzioni di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (RPCT) e di Responsabile delle relazioni sindacali".
Nell'affrontare la questione ANAC, esaminate le disposizioni normative che attengono alla nomina e ai criteri di scelta del RPCT e i chiarimenti già formulati circa le condizioni di autonomia e indipendenza da assicurare a tale soggetto, ha approfondito il ruolo svolto dal Responsabile delle relazioni sindacali. Tale soggetto rappresenta l'amministrazione nel confronto con i sindacati dei lavoratori, intervenendo anche per la risoluzione delle controversie di lavoro e di eventuali conflitti sorti con le OOSS (come, ad esempio, rivendicazioni salariali, richiesta di turni o straordinari, messa in mobilità del personale ed altro). L'incarico di Responsabile delle relazioni sindacali comprende vari e molteplici interessi, alcuni dei quali potrebbero riguardare, controversie e questioni legate a violazioni delle stesse norme alla cui tutela presidia il RPCT. Sul punto è stata considerata l'eventualità, peraltro fisiologica, che il RPCT debba contribuire alla predisposizione dei criteri e delle

iniziative per la rotazione del personale che coinvolga una parte significativa dei dipendenti e che, in tale ipotesi, ci siano delle rimostranze veicolate attraverso le organizzazioni sindacali. In un simile caso il dirigente o funzionario chiamato a ricoprire le due funzioni, da un lato, dovrebbe discutere sul piano sindacale le doglianze o le richieste mosse dalle associazioni e, dall'altro, far valere le proprie valutazioni adottate nell'esercizio della speciale funzione di presidio della prevenzione della corruzione.
Per tali ragioni, ANAC nella citata delibera ha, dunque, concluso che il contestuale svolgimento delle funzioni di RPCT e di Responsabile delle relazioni sindacali sia da valutarsi come inopportuno, in quanto si potrebbero verificare interferenze tali da ingenerare situazioni di potenziale conflitto di interesse tra le due posizioni.
A seguito di una specifica richiesta di parere l'Autorità ha poi escluso che il RPCT sia, negli enti locali, il soggetto competente all'adozione del provvedimento motivato di "rotazione straordinaria" ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Tale questione è stata approfondita nella delibera n. 345 del 22 aprile 2020, recante "Individuazione dell'organo competente all'adozione del provvedimento motivato di "rotazione straordinaria", ai sensi dell'art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nelle amministrazioni" ed è giunta alla conclusione per cui la competenza sul provvedimento di "rotazione straordinaria" esula dalle attribuzioni tipiche del RPCT. Ha pertanto raccomandato alle amministrazioni di individuare *ex ante* nel proprio PTPCT il soggetto competente ad adottare il provvedimento di "rotazione straordinaria". Al riguardo, ha precisato che tale soggetto, nelle amministrazioni centrali, va individuato nel dirigente degli uffici dirigenziali generali o, per analogia, nel responsabile di uffici "complessi". Analogamente, negli enti locali, l'adozione di tale provvedimento spetta ai dirigenti degli uffici dirigenziali generali, ove presenti, o al Segretario comunale, laddove il Sindaco abbia conferito, con atto di delega, a quest'ultimo dette funzioni in base all'art. 108, co.4, del d.lgs. 267 del 2000. Nel caso in cui il provvedimento di rotazione interessi il Direttore generale, è, invece, il Sindaco che ha conferito l'incarico a valutare, in relazione ai fatti di natura corruttiva per i quali il procedimento è stato avviato, se confermare o meno il rapporto fiduciario. Tale valutazione spetta al Sindaco anche nel caso in cui il provvedimento interessi il Segretario comunale. Infine con specifico riferimento agli enti di ridotte dimensioni, che sono privi di dirigenti e di direttore generale, le cui funzioni rimangono in capo all'Organo di indirizzo politico, ha ritenuto che anche l'adozione del provvedimento di "rotazione straordinaria" spetti a quest'ultimo.
Alcune problematiche sottoposte ad ANAC hanno poi interessato negli enti locali il caso in cui il Segretario Comunale che, per specifica disposizione legislativa, di norma, ricopre anche il ruolo di RPCT dell'ente locale, sia chiamato a svolgere incarichi gestionali in settori a rischio corruttivo, come, ad esempio, la presidenza di commissioni di concorso o lo svolgimento di attività dirigenziali inerenti l'espletamento di gare di appalto.
In generale, l'Autorità ha ribadito che simili commistioni potrebbero compromettere l'imparzialità del RPCT e contrastare con le prerogative di presidio sul sistema anticorruzione, allo stesso riconosciute dalla legge, da svolgere in condizioni di autonomia e indipendenza. A tale

proposito, si è rinviato alle indicazioni fornite da ultimo nel PNA 2019 (Parte IV, § 1, Allegato n. 3).
In ogni caso, l'Autorità ha sottolineato la possibilità per l'amministrazione di adottare, sotto la propria responsabilità, soluzioni in base alla propria organizzazione, motivando opportunamente la scelta effettuata nel provvedimento di nomina. Ciò, in particolare, tenuto conto delle difficoltà degli enti di piccole dimensioni, dove le figure dirigenziali sono assenti o dove i dipendenti possono trovarsi in posizione di conflitto d'interessi laddove svolgono attività in settori ad alto rischio corruttivo.
L'Autorità, nell'esaminare la questione relativa al contemporaneo svolgimento da parte del RPCT di funzioni gestorie, ha valutato anche la nuova previsione del CCNL relativo al personale dell'area delle funzioni locali - triennio 2016-2018, firmato il 17 dicembre 2020. Si tratta del disposto dell'art. 101, co. 2, ai sensi del quale l'incarico di RPCT del segretario comunale e provinciale "è compatibile con la presidenza dei nuclei o altri analoghi organismi di valutazione e delle commissioni di concorso, nonché con altra funzione dirigenziale affidatagli, fatti i salvi i casi di conflitti di interesse previsti dalle disposizioni vigenti". ANAC ha rilevato che tale disposizione si discosta dagli orientamenti da tempo assunti, da ultimo nel PNA 2019, con riguardo ai criteri di scelta del RPCT. Vista l'attualità del tema, ha ritenuto opportuno avviare un ulteriore approfondimento, peraltro ancora in corso, anche in coordinamento con le competenti Istituzioni.
ANAC, a seguito di una richiesta di parere, si è soffermata altresì a valutare la compatibilità tra le funzioni di RPCT e quelle di Presidente di delegazione trattante di parte pubblica. Al riguardo, ha valorizzato, in particolare, la differenza tra i compiti affidati a quest'ultimo e quelli attribuiti al Responsabile delle relazioni sindacali, il cui ruolo è stato approfondito nella delibera n. 740/2020, sopra citata. Il Presidente di delegazione trattante svolge il suo incarico affiancato da altri soggetti e con la supervisione dell'Organo di indirizzo, il che fa presumere una condivisione delle problematiche che possono sorgere e delle relative soluzioni. Inoltre, le funzioni poste in capo a tale soggetto hanno un rilievo istituzionale specificamente collegato alla trattativa per la sottoscrizione del contratto integrativo in sede decentrata e non hanno né la vastità, né la continuità che viceversa caratterizzano le funzioni proprie del Responsabile delle relazioni sindacali. ANAC ha, dunque, rilevato che i compiti svolti da tale soggetto presentano caratteristiche tali da consentire la compatibilità con la contemporanea titolarità delle funzioni del RPCT.
L'Autorità si è poi espressa, con specifico riferimento alle Regioni, rispetto alla possibilità di nominare quale RPCT un dirigente "esterno" non di ruolo, avvocato iscritto all'albo speciale ai sensi dell'art. 23 della legge 31 dicembre 2012, n. 247. Sul punto, valutata anche la disciplina prevista nella legge di stabilità 2016 di cui all'art. 1, comma 221, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, ha reputato inopportuno che tali funzioni siano svolte dal medesimo soggetto. In tal modo ANAC ha confermato l'orientamento già espresso nella delibera n. 841 del 2018 recante "Attribuzione dell'incarico di RPCT al Direttore del Dipartimento Legale di un'Autorità di Sistema Portuale, Dirigente, Avvocato iscritto all'albo speciale di cui all'art. 23 della Legge 31 dicembre 2012, n. 247".

Altra questione esaminata da ANAC ha riguardato la possibilità per il RPCT di una società di rilasciare il visto di conformità, attestante la legittimità delle proposte di deliberazioni del C.d.A. Sul punto, l'Autorità ha considerato che il rilascio di regolarità tecnica sui provvedimenti rientra tra i poteri di controllo sull'attività amministrativa dell'ente e, propriamente, nella sfera di attribuzioni degli organi di controllo interno. Pertanto, alla luce di quanto già precisato nella delibera ANAC n. 840/2018 e nel PNA 2019, ha ritenuto non opportuno che il RPCT rilasci tale visto, fermo restando che spetta alla società individuare le soluzioni più idonee in base alla propria organizzazione, motivando in ogni caso le decisioni adottate.
Sono pervenute, inoltre, richieste di parere relativamente a specifiche amministrazioni. In particolare, con riferimento alla nomina del RPCT negli Ordini e Collegi professionali, ANAC ha confermato gli orientamenti già espressi sul punto (cfr. PNA 2016, parte speciale, Approfondimento III, § 1.1; Comunicato del Presidente del 28 novembre 2019), precisando che il Consiglio dell'Ordine può nominare come RPCT un qualsiasi "consigliere eletto dell'ente, purché privo di deleghe gestionali". Ha escluso, in ogni caso, le figure di Presidente, Consigliere segretario o Consigliere tesoriere, e, laddove possibile, anche la figura di Vicepresidente.
L'Autorità ha anche affrontato il problema del conferimento dell'incarico di RPCT nell'ambito di una società *in house*, connotata da un contesto societario in cui non vi sono figure idonee a svolgere tale ruolo e la possibilità, quindi, che tale funzione sia svolta direttamente dall'amministratore unico. Al riguardo, nel richiamare le linee guida di cui alla delibera n. 1134/2017 (§ 3.1.2.) e il PNA 2019 (Parte V, § 1.1.) ha confermato che l'incarico di RPCT non può essere attribuito all'Amministratore unico della società, anche al fine di evitare eventuali situazioni di conflitto di interesse.
L'Autorità si è espressa altresì sulle competenze del RPCT rispetto all'individuazione e alla nomina di "referenti" che svolgono attività di supporto nei confronti dello stesso RPCT, affinché questi abbia elementi e riscontri per la predisposizione e il monitoraggio del Piano, nonché sull'efficace attuazione delle misure di prevenzione della corruzione. Sul punto, ha ritenuto che tutte le soluzioni organizzative adottate per supportare il RPCT, tra cui quella di individuare dei "referenti", è necessario siano indicate nel PTPCT, ribadendo che, in ogni caso, in base a quanto disposto dall'art. 1 co. 7 della legge 190/2012, la nomina dei referenti spetta all'Organo di indirizzo.

La rotazione straordinaria ex art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

L'Autorità ha affrontato il tema dell'applicazione della rotazione straordinaria ex art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 alle figure degli specialisti ambulatoriali che, nelle Aziende sanitarie, intrattengono con la struttura un rapporto di natura convenzionale regolato dal CCNL.
Nella delibera n. 538 del 1° luglio 2020 recante "*Applicabilità dell'istituto della rotazione straordinaria (art. 16, co. 1, lett. l-quater, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165) ai medici specialisti ambulatoriali con rapporto di lavoro con le Aziende Sanitarie di riferimento di natura convenzionale regolato dal CCNL*" ANAC ha evidenziato che tra i medici specialisti ambulatoriali e le Aziende sanitarie si instaura un rapporto di lavoro autonomo-professionale con

i connotati della cosiddetta "parasubordinazione". Per tale ragione ha ritenuto non applicabile al personale medico in questione la disciplina sulla rotazione straordinaria prevista dall'art. 16 citato. Tale norma presuppone, infatti, un pieno inserimento dell'interessato nell'organizzazione dell'ente che possa consentire, nei casi di avvio di procedimenti penali o disciplinari per condotte di natura corruttiva, lo spostamento e l'assegnazione dello stesso ad altro ufficio. L'Autorità ha comunque precisato che, in caso di avvio di procedimenti penali per condotte di natura corruttiva in capo ai medici specialisti ambulatoriali che possono in qualsiasi modo pregiudicare l'immagine di imparzialità dell'amministrazione, soccorrono i principi generali relativi al potere dell'amministrazione di adottare i necessari interventi, ivi inclusa la risoluzione del contratto. L'Autorità ha, altresì, auspicato che le Aziende Sanitarie disciplinino la questione nelle convenzioni che regolano il rapporto di lavoro con i medici specialisti ambulatoriali, prevedendo, in caso di condotte corruttive ascritte a questi ultimi, anche clausole di risoluzione e decadenza del rapporto di lavoro.
Tenuto poi conto che ai medici specialisti ambulatoriali si applica, nei limiti "della compatibilità", il codice di comportamento nazionale e di amministrazione ai sensi dell'art. 2, co. 3, d.P.R. 62/2013, l'Autorità ha suggerito di prevedere doveri di comportamento per i medici specialisti ambulatoriali, rispetto al tipo di prestazione svolta e di stabilire il procedimento di accertamento in caso di violazioni, con le necessarie garanzie di contraddittorio.
In materia di rotazione straordinaria, l'Autorità ha anche esaminato il problema della necessità del nulla osta delle organizzazioni sindacali per l'adozione del relativo provvedimento, ex art. 16, co. 1, lett. l-quater) del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, nei confronti dei dirigenti sindacali. Sul punto, ha evidenziato che la rotazione straordinaria è disposta direttamente dalla legge, che non prevede alcuna preventiva informazione alle organizzazioni sindacali di appartenenza ove la misura sia applicata nei confronti dei dirigenti sindacali.

Conflitto di interesse, inconferibilità e incompatibilità di incarichi
Con la delibera n. 600 del 1° luglio 2020 recante "*Ipotesi di incompatibilità interna prevista per i dipendenti di un'amministrazione/ente con riferimento allo svolgimento di determinate funzioni*", l'Autorità ha dedicato una riflessione alle disposizioni che precludono ai dipendenti di un'amministrazione di svolgere, all'interno della stessa, determinate attività, contemporaneamente ad altre, in quanto potrebbero pregiudicare o limitare l'esercizio imparziale delle stesse. ANAC nella suddetta delibera ha evidenziato che divieti di questo genere, configurabili come fattispecie di "incompatibilità interna", incidono sull'assetto organizzativo degli uffici e sul riparto dei compiti e delle attribuzioni tra i dipendenti, senza tuttavia comportare limitazioni degli spazi di autonomia e di libertà individuali. Ciò a differenza delle ipotesi di inconferibilità e di incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013. Ha, infine, chiarito che in ogni caso, ove tali ipotesi di incompatibilità interna siano previste, è utile inserire nel PTPCT misure di verifica e di monitoraggio dell'effettivo rispetto dei divieti stabiliti.
In coordinamento con il competente ufficio di vigilanza, sono stati poi svolti alcuni approfondimenti riguardanti la valutazione del

periodo di raffreddamento previsto nella disciplina in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi, di cui al d.lgs. n. 39/2013, art. 7, e nelle disposizioni relative all'incompatibilità successiva alla cessazione dal servizio (cd. divieto di *pantouflage*), ai sensi dell'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. n. 165/2001.

Misure di prevenzione integrative del modello 231
L'Autorità ha affrontato in un parere la questione della cadenza con cui devono essere adottate le misure di prevenzione della corruzione integrative del modello ex d.lgs. 231/2001.
Al riguardo, si è evidenziato che in ogni caso, pur in assenza del modello 231, l'ente è tenuto comunque ad adottare annualmente il documento unitario che tiene luogo del PTPC contenente le misure di prevenzione della corruzione in relazione alle funzioni svolte e alla propria specificità organizzativa. Ciò in quanto il sistema di prevenzione della corruzione si connota per il suo carattere dinamico che rende necessaria una valutazione periodica dell'idoneità delle misure atte a prevenire il rischio, rispetto alle vicende occorse all'ente nel periodo di riferimento.

4.2 L'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione

4.2.1 Vigilanza d'ufficio

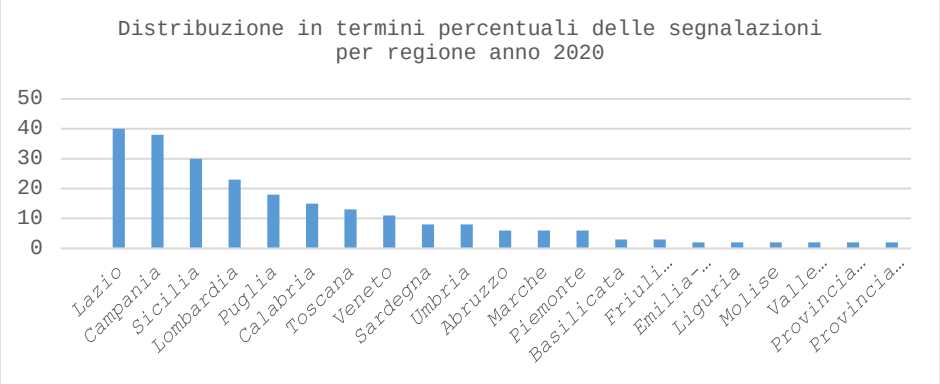
Nel 2020 si sono concluse le vigilanze di cui al Piano ispettivo 2019, sulla base degli accertamenti effettuati dalla Guardia di Finanza e dagli ispettori dell'Autorità, relative alle Aziende Regionali per la Protezione Ambientale del Piemonte, della Toscana e della Campania; l'attività ha anche riguardato le ispezioni effettuate nel 2019 nell'ambito del protocollo d'intesa ANAC - Ministero della Salute - AGENAS nei confronti di alcuni enti del Servizio Sanitario Nazionale. Inoltre, è pervenuto l'accertamento ispettivo presso la Centrale Unica di Committenza della Regione Siciliana – CUCRS, eseguito dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica della Ragioneria Generale dello Stato.
La vigilanza è stata condotta partendo dalle criticità evidenziate dagli ispettori nel corso delle visite ispettive, nell'ottica di verificare se nei PTPCT 2020-2022 fossero state superate le criticità riscontrate nel precedente triennio. Ciò in quanto il Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza è un documento dinamico che si aggiorna per fasi successive sulla base dei monitoraggi, effettuati dal RPCT, sull'efficacia delle misure adottate.
In particolare, l'Autorità ha proceduto alla verifica dei seguenti aspetti: *i*) correttezza del processo di formazione e di approvazione del PTPCT; *ii*) connessione tra analisi conoscitive e individuazione delle misure di prevenzione; *iii*) mappatura dei processi parziale o generica; *iv*) genericità nella definizione delle misure; *v*) rilevanza delle misure di prevenzione nel contesto amministrativo, *vi*) modo di articolazione delle misure e responsabilità degli uffici; *vii*)predisposizione di adeguate forme di monitoraggio sull'effettiva attuazione delle misure.
Nell'anno di rifermento è stata effettuata, altresì, una indagine conoscitiva per verificare il progressivo adeguamento delle Università statali alle indicazioni contenute nella parte speciale

dell'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione e nell'atto di indirizzo ministeriale avente ad oggetto l'Aggiornamento 2017 al Piano Nazionale Anticorruzione – Sezione Università – del 14 maggio 2018, con particolare riguardo all'area reclutamento docenti e ricercatori. L'indagine svolta ha consentito di osservare i positivi effetti prodotti dai due citati documenti, essendo stata riscontrata una certa omogeneizzazione di azione fra gli Atenei.
Infine, in applicazione della Direttiva 2020, l'attività di vigilanza d'ufficio in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza si è indirizzata nei confronti di un campione di società in house partecipate da enti locali e regioni. La vigilanza, pur se condotta su un limitato campione di 10 società, ha evidenziato diverse criticità nella strategia della prevenzione della corruzione e nell'individuazione di misure di prevenzione a integrazione di quelle contenute nel modello 231. In particolare, l'Autorità ha proceduto alla verifica dei seguenti aspetti: *i)* l'analisi del contesto e della realtà organizzativa dell'ente per la individuazione e gestione del rischio di corruzione; *ii)* il divieto di pantouflage previsto all'art. 53, co. 16-ter, del d.lgs. 165/2001, da considerare all'atto di assunzione di dipendenti pubblici cessati dal servizio; iii) la formazione; iv) la tutela del dipendente che segnala illeciti; v) la rotazione o misure alternative.

4.2.2 Vigilanza su segnalazione

La vigilanza su segnalazione ha riguardato 240 procedimenti, che hanno interessato in gran parte le amministrazioni comunali, a seguire le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le società partecipate e le amministrazioni regionali.
La tabella di seguito riportata illustra la distribuzione in termini percentuali per regione delle segnalazioni.

***Figura 4.1** Distribuzione in termini percentuali delle segnalazioni per regione*



Fonte ANAC

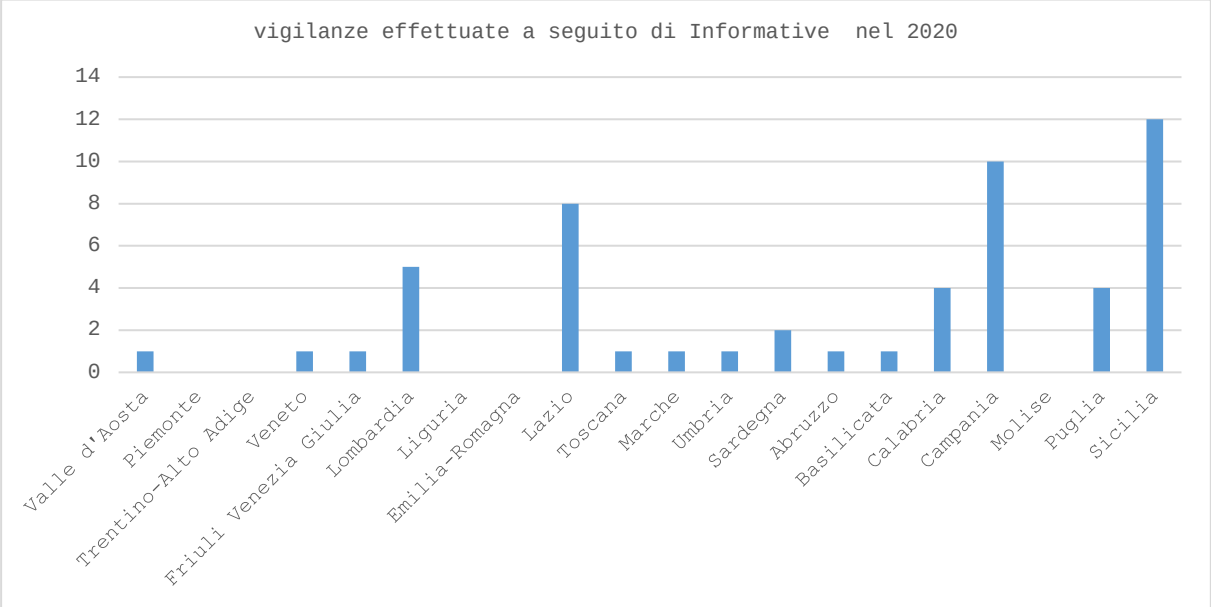
L'esame condotto sulle misure di prevenzione della corruzione adottate dalle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2000 ha evidenziato un sufficiente livello di adeguamento alle direttive dell'Autorità, riscontrando un miglioramento delle principali fasi del processo di gestione del rischio di corruzione. Con riferimento alle società e agli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e agli enti pubblici economici, invece, si sono confermate le criticità emerse in sede di vigilanza d'ufficio.

Nelle aree di rischio interessate dalla segnalazione ricevuta, considerata come un indice di criticità, le amministrazioni, a seguito dell'intervento dell'Autorità, hanno approntato idonee misure atte a contrastare il rischio.
Nel 2020 l'Autorità ha emanato 28 atti di raccomandazione il cui monitoraggio sarà condotto nel corso del 2021.
Il ricorso alla raccomandazione, prevista dall'art. 11 del regolamento sull'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di prevenzione della corruzione, si è rilevato un proficuo strumento volto a sollecitare e ottenere dai soggetti vigilati comportamenti virtuosi; tanto nel presupposto che l'attività di vigilanza di ANAC ha come principale finalità quella di dare adeguato sostegno alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati nell'adozione e attuazione di concrete misure di prevenzione della corruzione, ottenendo maggiore coinvolgimento e sensibilizzazione.
A tale tipo di attività deve necessariamente fare seguito quella di monitoraggio sul livello di attuazione; al riguardo, nel corso del 2020 sono state monitorate le amministrazioni interessate da un atto di raccomandazione nel 2019 e quelle destinatarie di un atto di raccomandazione nel primo semestre 2020, comprovando un positivo riscontro.
Quanto sopra ha convalidato un dato già rilevato nell'attività di vigilanza espletata negli anni precedenti, ossia l'efficacia dell'azione di vigilanza in materia di anticorruzione condotta dall'Autorità privilegiando la tutela dell'interesse pubblico violato rispetto alla mera repressione delle eventuali infrazioni rilevate.
Per mezzo dell'attività di *moral suasion*, della quale la raccomandazione è espressione, l'Autorità ha perseguito e ottenuto un effetto dissuasivo ovvero persuasivo che ha permesso comportamenti virtuosi nell'applicazione delle misure di prevenzione della corruzione nelle amministrazioni vigilate.
Tale modalità di esercizio della vigilanza ha improntato anche l'esercizio del potere d'ordine attribuito all'Autorità dal comma 3 dell'art. 1 della legge 190/2012 in rapporto a quanto stabilito dal precedente comma 2, lettera f). I procedimenti volti all'adozione di un provvedimento d'ordine avviati nel corso del 2020 hanno riguardato, in generale, carenze nei PTPCT delle singole amministrazioni vigilate, con particolare riguardo alla corretta individuazione del contesto interno ed esterno, alla mappatura dei processi, alle misure di prevenzione della corruzione, alla rotazione, ordinaria.
La conferma della capacità dissuasiva/collaborativa del potere d'ordine dell'Autorità è costituita dal fatto che di tutti i procedimenti avviati (16) solo due hanno avuto come esito finale l'adozione di un provvedimento d'ordine (delibere n. 271/2020 e n. 769/2020), mentre in tutti gli altri casi le amministrazioni si sono conformate alle richieste dell'Autorità.
L'attività di vigilanza su segnalazione ha riguardato principalmente quattro diversi ambiti: la rotazione straordinaria, la rotazione ordinaria, i criteri di scelta e i requisiti del RPCT, la revoca del RPCT ovvero le misure discriminatorie nei confronti dello stesso.

Rotazione straordinaria
La vigilanza ha riguardato la corretta applicazione della misura della rotazione straordinaria nei confronti del personale coinvolto in procedimenti penali o nei cui confronti sia stato avviato un procedimento disciplinare per condotte di natura corruttiva, secondo

le indicazioni di cui alla delibera n. 215 del 26 marzo 2019. La vigilanza sull'applicazione dell'istituto è generata dagli adempimenti ex art. 129, co. 3, del d.lgs. 28 luglio 1989, n. 271, così come modificato dall'art. 7 della legge 69/2015, inerenti l'obbligo di informativa, al Presidente dell'ANAC, sull'esercizio dell'azione penale per i fatti di corruzione da parte del pubblico ministero.
In particolare, nel corso del 2020, l'Autorità ha effettuato 53 vigilanze sulla corretta applicazione della rotazione straordinaria da parte delle amministrazioni rientranti nell'ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 165/2001. La distribuzione geografica dei citati procedimenti è riportata nella sottostante figura 4.2.

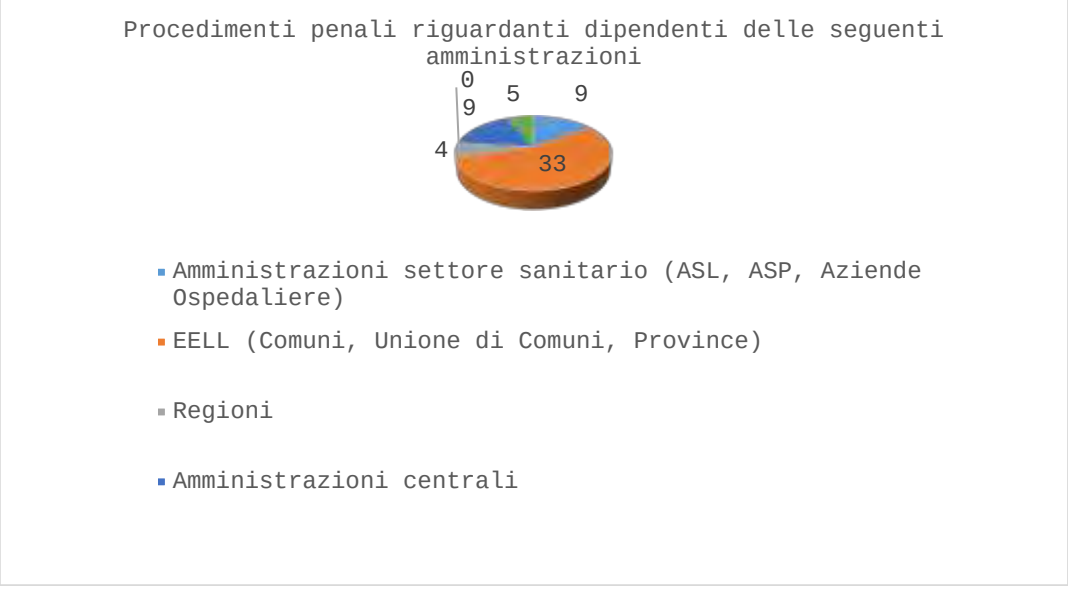
***Figura 4.2** Vigilanze effettuate a seguito di informative nel 2020*



Fonte ANAC

Le amministrazioni interessate sono riportate nella sottostante Figura 4.3.

***Figura 4.3**. Procedimenti penali riguardanti dipendenti delle amministrazioni*



Fonte: ANAC
Nota: alcuni procedimenti riguardano più amministrazioni che possono essere anche di diverso ambito

L'attività di vigilanza espletata nel 2020 ha evidenziato le criticità già rilevate nel pregresso anno, ossia che le amministrazioni, avuta formale notizia di procedimenti penali di natura corruttiva, non sempre procedono alla valutazione della condotta ascritta e/o rotazione assegnando il dipendente ad altro ufficio o servizio. Minori criticità si sono invece rilevate relativamente all'esercizio dell'azione disciplinare, nella maggior parte dei casi correttamente attivato con applicazione delle previsioni di cui all'art. 55-*ter*, co. 1, del d.lgs. 165/2001.
In casi frequenti, la misura è stata attivata solo successivamente all'impulso dell'Autorità.
La vigilanza avviata per la verifica dell'applicazione della rotazione straordinaria, ha contemporaneamente riguardato:
- le modalità di disciplina della rotazione ordinaria nei PTPCT delle amministrazioni vigilate;
- le iniziative intraprese o che si intendono intraprendere dall'amministrazione interessata per garantire che nell'area di rischio ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale siano presenti idonee misure di contrasto al rischio corruttivo.

Rotazione ordinaria
Come è noto, la rotazione del personale è considerata quale misura organizzativa preventiva, finalizzata a limitare il consolidarsi di relazioni che possano alimentare dinamiche improprie nella gestione amministrativa, conseguenti alla permanenza nel tempo di determinati dipendenti nel medesimo ruolo o funzione.
L'orientamento dell'Autorità è nel senso di non entrare nel merito delle decisioni organizzative dei singoli enti, con la conseguenza che le modalità con le quali avviene la rotazione sono rimesse alla autonoma determinazione degli stessi, che possono adeguare la misura alla concreta situazione dell'organizzazione dei propri uffici. Il richiamo all'autonoma determinazione delle amministrazioni non può, tuttavia, essere inteso come una sorta di deroga giustificata all'applicazione della disciplina. Al riguardo l'attività di vigilanza ha evidenziato alcune carenze nell'applicazione della suddetta misura di prevenzione.
Infatti, sebbene la rotazione sia correttamente regolamentata da parte dell'amministrazione di riferimento, non sempre ne viene data concreta attuazione né viene riportata nel PTPCT una adeguata programmazione su base pluriennale, che tra l'altro, consentirebbe di tenere conto dei vincoli oggettivi propri dell'amministrazione, caratterizzata da una visione generale e complessiva per rendere trasparente il processo di rotazione, né, infine, sono stabiliti i nessi con le altre misure.
In sede di vigilanza è stato riscontrato che tali carenze applicative coinvolgono in modo trasversale tutte le amministrazioni, da quelle di piccole dimensioni a quelle maggiormente strutturate e dotate di un elevato numero di dipendenti. Si richiama al riguardo la delibera n. 688/2020, indirizzata ad una amministrazione regionale, con la quale l'Autorità, pur prendendo atto dell'impegno nella prevenzione della corruzione da parte del RPCT e delle Strutture, considerato anche il contesto organizzativo, l'articolazione e la complessità delle attività dell'Ente, ha rilevato la carenza di una piena attuazione in concreto dei principi in materia di rotazione, in assenza

di una programmazione specifica. Per l'effetto, l'Autorità ha raccomandato l'adozione di un Disciplinare ovvero di un Regolamento ovvero di una Direttiva in materia di rotazione del personale, dirigenziale e non, volta all'individuazione dei criteri che devono guidare la pianificazione e la programmazione annuale e pluriennale della rotazione, nonché alle misure alternative alla rotazione e alle ipotesi di rotazione straordinaria, nel rispetto dei principi sanciti da ultimo nel PNA 2019.
La misura della rotazione ordinaria trova difficoltà applicative nelle aziende sanitarie: nel corso del 2020 diversi sono stati gli interventi di vigilanza nel settore della sanità, che hanno evidenziato quanto l'applicabilità del principio della rotazione presenti delle criticità peculiari in ragione della specificità delle competenze richieste nello svolgimento delle funzioni apicali. Tenendo conto di quanto precede, l'intervento dell'Autorità si è estrinsecato in forma di raccomandazione, con indicazioni generali di tipo organizzativo e di pianificazione strategica, che inducano a un percorso virtuoso, che vede la rotazione prioritariamente come strumento ordinario di organizzazione ed utilizzo ottimale delle risorse umane.

Area di rischio interessata dai procedimenti penali
Nell'intento di dare adeguato sostegno e supporto alle amministrazioni vigilate, si inserisce la richiesta di introdurre specifiche misure di prevenzione a tutela dell'area di rischio ove si sono verificati i fatti oggetto del procedimento penale, affinché siano presenti idonee misure di contrasto al rischio corruttivo.
Quanto precede assume particolare rilevanza nell'area di rischio contratti pubblici, area maggiormente interessata dalle indagini penali oggetto di obbligo di informativa. Si porta ad esempio una amministrazione centrale, caratterizzata da una organizzazione territoriale diffusa, la cui valutazione del rischio dell'area Appalti, mappata con l'indicazione di una serie di eventi rischiosi e dei fattori abilitanti, è apparsa sottostimata, a fronte delle criticità rilevate nell'ambito dell'inchiesta penale.
In linea generale, si è potuto rilevare come molte delle misure suggerite dall'Autorità nell'approfondimento dedicato all'Area Contratti Pubblici (Aggiornamento 2015 al PNA) non siano state recepite dalle amministrazioni, sebbene potrebbero risultare particolarmente idonee a presidiare i rischi specifici.
In diversi casi, considerata la gravità delle condotte contestate, l'Autorità ha rilevato l'inadeguatezza delle misure di controllo interno.

Criteri di scelta e requisiti del RPCT
Tra le fattispecie esaminate rientra quella della condotta integerrima del RPCT, così come prescritto nel PNA 2019 (delibera ANAC n. 1064 del 13.11.2019) laddove si ritiene che l'amministrazione debba sempre valutare con particolare attenzione, caso per caso, la sussistenza del requisito della condotta integerrima in capo al RPCT, con la precisazione che la valutazione sulla sussistenza di detto requisito spetta comunque all'organo di indirizzo che nomina il Responsabile.
Si riporta il caso di un segretario comunale e RPCT nei confronti del quale è stato emanato un decreto di rinvio a giudizio per alcuno dei reati contro la Pubblica Amministrazione di cui al Libro II, Titolo XII, Capo I, del Codice penale (concussione, 317 cp): risulta

configurata la condizione ostativa al mantenimento dell'incarico di RPCT di cui al PNA 2019, parte IV, par. 2, ed alle F.A.Q. in materia di anticorruzione, domanda 8.2.2. Le disposizioni richiamate stabiliscono infatti che, tra le cause ostative alla nomina ed al mantenimento dell'incarico di RPCT, rientrano tutti i casi di rinvio a giudizio e le condanne in primo grado per i reati presi in considerazione nel decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, art. 7, co. 1, lett. da a) ad f), nonché quelle per i reati contro la Pubblica Amministrazione e, in particolare, almeno quelli richiamati dal d.lgs. 39/2013, che fanno riferimento al Titolo II, Capo I "Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica amministrazione".
Nel caso in esame, l'amministrazione interessata ha assunto determinazioni conformi alle indicazioni dell'Autorità.
L'Autorità ha riscontrato sovente criticità nell'individuazione del soggetto cui affidare i compiti di RPCT all'interno di enti diversi dagli enti locali. In particolare l'attività di vigilanza ha evidenziato il ricorso al conferimento dell'incarico a soggetti esterni all'amministrazione, dirigenti a tempo determinato o in comando, in violazione dell'art. 1, co. 7, della l. 190/2012, come novellato dall'art. 41, co. 1, lett. f) del d.lgs. 97/2016, che prevede che l'organo di indirizzo individui il RPCT, di norma, tra i dirigenti di ruolo in servizio. In questi casi l'Autorità ha rappresentato forti perplessità sull'individuazione del RPCT in un dirigente che, oltre a non essere dotato della stabilità necessaria per ricoprire il ruolo, non possiede adeguata conoscenza dell'organizzazione e del funzionamento dell'amministrazione, né è dotato della necessaria autonomia valutativa e indipendenza per lo svolgimento della funzione.

Revoca del RPCT e misure discriminatorie
Nel corso del 2020 l'Autorità ha esaminato 10 procedimenti di misure discriminatorie/revoca del RPCT: in 6 casi, non è stata rilevata alcuna possibile esistenza di correlazione tra la revoca e le attività svolte dal RPCT in materia di prevenzione della corruzione, e, pertanto, è stata deliberata la non sussistenza dei presupposti per disporre la richiesta di riesame ai sensi dell'art. 15, co. 3, d.lgs. 39/2013 alle amministrazioni interessate.
In 4 casi si è avuta l'evidenza della sussistenza di una correlazione, diretta o indiretta, tra le misure ritorsive, comprensive della revoca dell'incarico, e lo svolgimento delle funzioni di RPCT.
In particolare, l'Autorità ha avuto modo di occuparsi di una fattispecie di revoca del tutto peculiare: a fronte di un provvedimento di revoca del RPCT, adottato dal Direttore generale di una società in house, l'efficacia del citato provvedimento è stata differita, dallo stesso organo, sino al 31.12.2020, a motivo di esigenze di riorganizzazione aziendale; pertanto il RPCT avrebbe dovuto continuare a rivestire l'incarico sino alla fine dell'anno.
La motivazione della revoca dell'incarico è consistita nell'applicazione della rotazione, che tuttavia avrebbe riguardato il solo RPCT, tra l'altro quadro e non dirigente, e non tutta la struttura, in violazione della disciplina sull'applicazione della misura della rotazione ordinaria prevista nel PTPCT della società e in assenza del piano di rotazione, prodromico ad ogni decisione sulla rotazione. L'Autorità, accertata la sussistenza di un fumus di connessione tra le misure discriminatorie adottate nei confronti del RPCT e le attività da questi svolte in materia di prevenzione della

corruzione, ha chiesto il riesame, ai sensi dell'art.15, co. 3, d.lgs. 39/2013, della Decisione del Direttore Generale.

4.3 I provvedimenti sanzionatori

L'art. 19, comma 5, lett. b), del d.l. 90/2014 prevede l'applicazione di sanzioni amministrative nel caso in cui il soggetto obbligato ometta l'adozione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza e del codice di comportamento.
Nel corso del 2020 sono stati avviati 27 procedimenti sanzionatori per omessa adozione del PTPCT di cui: 10 hanno dato luogo ad altrettanti provvedimenti sanzionatori; 17 sono stati archiviati, in ragione di quanto rappresentato dalle amministrazioni in corso di procedimento, per assenza dell'elemento psicologico della colpa o perché è stata dimostrata l'adozione del Piano di prevenzione della corruzione in data antecedente all'avvio del procedimento sanzionatorio.
I procedimenti sanzionatori hanno interessato: società in controllo pubblico (10 casi), comuni (12 casi), Enti pubblici economici (2 casi), Ordini e collegi professionali (1 caso), Università (2 casi).

4.4. La vigilanza sull'imparzialità dei funzionari pubblici.

L'attività di vigilanza sulla imparzialità dei funzionari pubblici è articolata in due grandi filoni: da un lato, la valutazione della legittimità delle nomine degli incarichi dirigenziali nell'ambito delle pubbliche amministrazioni, degli enti pubblici e degli enti privati in controllo pubblico, ai sensi del decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante le "Disposizioni in materia di inconferibilità e di 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" e, dall'altro, la valutazione del corretto comportamento dei funzionari pubblici particolarmente nelle ipotesi di conflitto di interessi.
A questi profili si aggiunge l'indagine sui casi di cd. "pantouflage" o "incompatibilità successiva".
In queste materie l'Autorità, nel corso dell'anno 2020 e nel primo trimestre nel 2021 ha istruito con approfondito esame e, nell'ambito dei procedimenti di vigilanza, in contraddittorio con gli interessati, n. 167 fascicoli ed ha trattato con strumenti semplificati (es: invio di comunicazioni ai segnalanti/richiedenti) molte altre questioni che si contano nell'ordine delle centinaia: i protocolli archiviati con modalità semplificate sono in totale 998.

4.4.1. Le ipotesi di conflitto di interesse: attività di vigilanza e funzione consultiva

Nelle more dell'emanazione di disposizioni normative che rechino una disciplina puntuale della materia del conflitto di interessi, l'intervento dell'ANAC, come già precisato nelle precedenti Relazioni al Parlamento, ha una funzione preminentemente collaborativa, svolgendosi in forma di ausilio all'operato degli RPCT di ciascun ente, tenuto conto che le singole amministrazioni restano sempre competenti ad effettuare, di volta in volta, il necessario

accertamento degli elementi di fatto ricorrenti nei singoli casi concreti, al fine di prevenire, vigilare e risolvere gli eventuali conflitti di interessi che riguardano i propri funzionari.
A questa Autorità pervengono numerose segnalazioni di presunte situazioni di conflitto di interessi di soggetti che rivestono funzioni pubbliche, che traggono origine da diversi fattori, tra cui lo svolgimento di una pluralità di incarichi da parte dello stesso soggetto e l'esistenza di legami parentali con altri soggetti che rivestono cariche o incarichi presso enti che hanno rapporti con le pubbliche amministrazioni.
Inoltre, nonostante l'adozione della delibera n. 25/2020, con la quale sono state fornite "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", sono rimaste frequenti le segnalazioni relative a problematiche insorte durante lo svolgimento di procedure concorsuali con riferimento a possibili conflitti di interesse di membri delle commissioni giudicatrici.
Con particolare riferimento a quest'ultima fattispecie l'Autorità, con la delibera n. 1048/2020, ha affrontato il caso del conflitto di interesse dei membri della commissione di una procedura di selezione interna, scelti tra i dirigenti di I e II fascia dell'amministrazione interessata, rispetto al candidato, dipendente di ruolo dell'amministrazione stessa con incarico di Segretario Generale.
L'Autorità, richiamando la giurisprudenza amministrativa formatasi con riferimento all'applicabilità alle procedure concorsuali dei principi generali in materia di astensione e ricusazione del giudice previsti dagli artt. 51 e 52 c.p.c. e al loro carattere tassativo, ha ribadito come un rapporto professionale connotato da sistematicità, stabilità e continuità possa essere idoneo a lasciar presupporre la sussistenza di una comunione di interessi economici o di vita tra il candidato e il commissario tale da influenzare il giudizio di quest'ultimo.
Nel caso specifico, all'esito dell'esame del regolamento di organizzazione dell'amministrazione interessata, si è concluso che il rapporto di colleganza tra il Segretario Generale e i dirigenti della stessa amministrazione, pur non sottintendo un interesse economico comune dei soggetti in questioni, abbia le caratteristiche sopra indicate e, comunque, denoti un rapporto di subordinazione dei commissari dirigenti rispetto al candidato segretario generale, tale da incidere sulla par condicio dei partecipanti alla selezione interna.
Altra fattispecie di conflitto di interesse, nell'ambito delle procedure di concorso, nel caso specifico per la selezione di un professore universitario, sulla quale l'Autorità si è espressa all'inizio del corrente anno, è quella relativa alle funzioni dirigenziali svolte da uno dei due candidati alla selezione stessa presso il dipartimento di ricerca di un ente pubblico, finanziatore della cattedra messa a concorso e di progetti di ricerca svolti da alcuni dei professori individuati come membri della commissione esaminatrice.
Anche in questo caso l'Autorità, richiamati i suddetti principi in materia di rilevanza dei rapporti professionali e/o economici tra i membri della commissione e partecipanti alla selezione, ha ritenuto che i suddetti rapporti potessero essere idonei a configurare un conflitto di interesse, apprezzabile in concreto dall'amministrazione interessata.

Sempre con riferimento all'ambito universitario, l'Autorità, con delibera n. 150/2020, in occasione di un'attività di vigilanza condotta sulla legittimità del contestuale svolgimento da parte del medesimo soggetto del ruolo di direttore generale di un Ateneo e di membro della Consulta di un ente interuniversitario, ha ritenuto insussistente la fattispecie di conflitto di interessi, per carenza di uno dei due termini costitutivi della fattispecie, ovvero di quello inerente all'interesse privatistico. La titolarità da parte del medesimo soggetto di due incarichi aventi natura pubblicistica esclude, infatti, in radice, la sussistenza della tipica ipotesi di conflitto di interessi che presuppone la contrapposizione tra uno pubblico e uno privato.

Con delibera n. 720/2020, l'ANAC, in ottica collaborativa, si è occupata di valutare se la proposizione da parte di un'associazione di un ricorso amministrativo avverso la nomina di un vertice di un'Autorità valga ad integrare, ai sensi dell'art. 7 del D.P.R. 62/2013 (Codice di comportamento nazionale dei dipendenti pubblici), la fattispecie di conflitto di interessi derivante da "causa pendente" e, di conseguenza, determini in capo al pubblico funzionario (*lato sensu* inteso) un obbligo di astensione.

Nella summenzionata delibera si è escluso tale automatismo, che, per eccessivo rigorismo, pregiudicherebbe, altrimenti, proprio l'esercizio imparziale della funzione pubblica, consentendo, in astratto, a chiunque di paralizzare l'azione di un pubblico funzionario mediante la presentazione di una querela. Tuttavia, si è rammentata la necessità che l'amministrazione interessata valuti, con prudenza, la fattispecie concreta per rilevare, attraverso l'analisi degli elementi di fatto, l'eventuale esistenza di un conflitto di interessi reale o potenziale e che richieda, anche sotto il profilo dell'opportunità, di porre in essere il rimedio dell'astensione.

Di particolare rilievo è stata l'attività consultiva svolta dall'ANAC a favore di enti, amministrazioni centrali o locali che hanno richiesto il suo intervento, al fine di escludere ipotesi di conflitti di interessi.

In particolare, si è dato riscontro ad una richiesta di parere avente ad oggetto la legittimità, ai sensi della normativa in materia di conflitto di interessi, della nomina a Capo di Gabinetto di un'amministrazione centrale di un soggetto già Direttore Generale di un ente pubblico sottoposto alla vigilanza dell'amministrazione stessa. In primo luogo, l'ANAC ha escluso la sussistenza di un conflitto di interessi di tipo strutturale, risultando carente il requisito essenziale della menzionata fattispecie, ovvero la contestuale titolarità di interessi pubblicistici e privatistici in capo al medesimo soggetto. Lo stesso, infatti, era candidato a ricoprire due cariche pubbliche.

In secondo luogo, l'ANAC ha rilevato la presenza di un possibile contrasto tra diversi interessi pubblici che si manifesta nel rapporto tra "controllore- controllato" nelle ipotesi in cui il soggetto interessato, in qualità di Capo di Gabinetto, si fosse occupato di questioni inerenti l'ente vigilato. Pertanto, si è suggerita, come misura idonea alla gestione del conflitto, quella preventiva consistente nella cd. "segregazione delle funzioni", realizzabile mediante la sottrazione delle questioni riguardanti l'ente vigilato dalle funzioni del Capo di Gabinetto e l'attribuzione della relativa competenza ad un altro soggetto

Un'altra questione sottoposta in tema di conflitto di interessi ha riguardato una società in house di un Ministero: è stato, in particolare, richiesto a questa Autorità di accertare se gli organi societari della società avessero un ruolo anche in seno al Ministero al fine di escludere la sussistenza di eventuali conflitti nell'assegnazione di contributi pubblici.
Ebbene si è evidenziato che, anche nell'ipotesi in cui taluno dei componenti degli organi societari della società in house avesse detenuto degli incarichi presso il Ministero ovvero ne fosse dipendente, tenuto conto della natura di braccio operativo della società in house nei confronti del Ministero controllante e dunque di soggetto che persegue in via prevalente il medesimo fine pubblicistico, non si potrebbe, neppure in via astratta, configurare un conflitto di interessi in quanto ne difetterebbe il presupposto principale, ossia la realizzazione di un interesse privato confliggente con l'interesse pubblico di cui il dipendente è portatore.
L'ANAC, è stata, inoltre, chiamata ad esprimere un parere circa la possibile configurazione di un conflitto di interesse - nello svolgimento dell'incarico di Commissario Straordinario per la ricostruzione di taluni territori danneggiati da un sisma – in relazione al possesso di un immobile danneggiato dal sisma medesimo. In tale ipotesi si è ritenuto che la predetta circostanza fosse certamente idonea a cristallizzare in capo al Commissario un interesse qualificato, eventualmente interferente con le funzioni.
Tuttavia, l'ANAC ha, altresì, rammentato la necessità di procedere ad un'indagine concreta dei poteri connessi all'espletamento dell'incarico stesso. Proprio da tale analisi è emersa la tipicità e il carattere vincolato degli atti da adottare e, pertanto, ha escluso un'ipotesi di conflitto di interessi di tipo "strutturale". L'ANAC, scrutinando, in subordine, il conflitto di interessi di tipo puntuale, ha, altresì, suggerito all'amministrazione competente di provvedere all'individuazione di un soggetto che, limitatamente alle attività concernenti l'immobile di proprietà del Commissario Straordinario, operasse in sostituzione del primo, esercitandone i relativi poteri. L'astensione, nei termini di cui si è detto, è stata valutata come un'idonea misura di neutralizzazione del rischio di conflitto di interessi.
Si è esaminata, altresì, un'ipotesi di presunto conflitto di interessi relativo ad un avvocato capo di una città metropolitana dovuto al fatto che il regolamento dell'Avvocatura prevede che spetti all'avvocato capo la quantificazione delle somme e i pagamenti dei compensi professionali dovuti agli avvocati interni all'Ente (delibera n. 232 del 4 marzo 2020). Si è ritenuto che, alla luce della normativa prevista in materia di conflitto di interessi e del regolamento dell'Avvocatura, l'attività di quantificazione delle somme e di pagamento delle stesse, fosse regolata da criteri che non lasciano margini di intervento discrezionale e di autodeterminazione a favore dell'Avvocato medesimo.
Si è, dunque, espresso il seguente indirizzo interpretativo: non è configurabile una situazione di conflitto di interessi laddove l'esercizio di un'attività amministrativa sia disciplinata secondo criteri predeterminati e vincolanti, tali da escludere la permanenza di margini di intervento e di autodeterminazione in capo all'organo amministrativo.

Questione analoga si è posta rispetto a un presunto conflitto di interessi del responsabile del settore della ragioneria di un comune, il quale aveva sottoscritto il parere di regolarità contabile degli atti di liquidazione dei compensi da parte del comune a favore di un legale, nominato anche dal medesimo dirigente in alcune cause personali. Ebbene, si è ritenuto che il conflitto nel caso di specie fosse da escludersi in quanto il parere di regolarità contabile ai sensi dell'art. 147 bis del TUEL è espressione di discrezionalità tecnica priva di valutazioni di interessi di merito, poiché si risolve in una mera attività ricognitiva e vincolata, da contrapporsi alla manifestazione di volontà che, invece, contraddistingue la discrezionalità amministrativa affidata agli organi di governo dell'Ente locale.

Infine, tra le richieste più frequenti che pervengono all'Autorità in questa materia, molte riguardano il tema del conflitto di interessi tra i soggetti appartenenti ai corpi di Polizia locale.

Sul tema, con la delibera n. 401/2020, l'Autorità si è pronunciata in merito ai modelli operativi e organizzativi delle Polizie locali operanti in una determinata regione, con specifico riferimento alla disciplina relativa alla prevenzione e gestione delle situazioni di conflitto di interessi. Nella disamina, si è fatto riferimento alla disposizione di cui all'art. 1, co. 221, della legge n. 208 del 2015 (c.d. legge di stabilità 2016), che, allo scopo di garantire la maggior flessibilità della figura dirigenziale, ha consentito di attribuire incarichi dirigenziali senza alcun vincolo di esclusività anche a favore dei dirigenti della Polizia locale

L'Autorità ha, tuttavia, evidenziato che, in generale, l'introduzione di regole specifiche in materia di conflitto di interessi rappresenta espressione della competenza di cui ogni amministrazione è titolare nel prevedere dei meccanismi specifici di prevenzione, emersione e gestione di tali situazioni strettamente connesse alla specificità dei contesti ambientali, culturali e organizzativi in cui operano i dipendenti. Pertanto, si è espresso apprezzamento per l'operato della regione, che ha introdotto specifici meccanismi di prevenzione, emersione e gestione delle situazioni di potenziale conflitto di interessi connessi alla peculiarità delle mansioni affidate alla competenza dei corpi di Polizia locale.

4.4.2. Le incompatibilità tra le funzioni svolte dal pubblico funzionario

Nell'ambito dell'attività di vigilanza sulla fattispecie di inconferibilità di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, l'Autorità è innanzitutto tornata su alcune delle questioni già oggetto della delibera ricognitiva n. 1201 del 18 dicembre 2019, contenente "Indicazioni per l'applicazione della disciplina delle inconferibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione – art. 3 d.lgs. n. 39/2013 e art. 35 bis d.lgs. n. 165/2001".

Tra i casi trattati in materia di inconferibilità per condanna penale, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 39/2013, vi sono quelli relativi alle condanne che hanno raggiunto i Presidenti di due differenti ordini professionali, in occasione dei quali l'Autorità ha avuto modo di ribadire un orientamento importante, con riferimento all'incarico del

Presidente di ordine professionale, ritenuto sprovvisto di deleghe gestionali dirette, al quale, tuttavia, debbono ritenersi attribuiti anche tutti i poteri di amministrazione rispetto alla gestione dell'albo, che sono esercitati dal Consiglio direttivo del quale fa parte.

Sempre in tema di deleghe gestionali, l'Autorità, nella delibera n. 149/2020 ha escluso la ricorrenza dell'incarico di "amministratore" di ente pubblico, per carenza del requisito delle deleghe gestionali dirette, in capo al Presidente di un'Agenzia di livello regionale, già assessore di un comune della medesima Regione.

Nel caso in esame, è stata esclusa la ricorrenza di poteri gestori in capo al Presidente, in quanto lo Statuto dell'ente attribuiva alla figura Direttore generale rilevanti competenze gestionali, tali da farlo ritenere organo effettivo di amministrazione e gestione dell'Ente, con attribuzioni caratterizzate dai requisiti della stabilità e non revocabilità.

Nell'ambito delle Autorità di Sistema Portuale, questa Autorità ha condotto un'intensa attività di vigilanza; si ricorda in particolare una delibera di accertamento di una situazione di inconferibilità del Presidente di un'Autorità di sistema portuale.

Nel caso in esame si era ritenuto inconferibile, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, l'incarico di Presidente di un Autorità di sistema portuale a colui che, nei due anni antecedenti ovvero contestualmente, aveva svolto l'incarico di amministratore di una società regolata e finanziata dal medesimo ente pubblico.

Tuttavia, il giudice amministrativo, adito dall'amministrazione interessata, ha ritenuto di annullare il provvedimento, asserendo che il rapporto qualificato (richiesto dalla disposizione menzionata) in termini di regolazione/finanziamento debba intercorrere esclusivamente tra l'ente conferente l'incarico di destinazione e la società privata. Nel caso in esame, l'ente conferente l'incarico di destinazione, ovvero di Presidente dell'Autorità di sistema portuale, era esterno all'amministrazione di destinazione dell'incarico, in quanto la nomina è attribuita al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasposti, che non intratteneva alcun rapporto con la società privata interessata.

Quindi il giudice ha ritenuto che il tenore letterale della disposizione non consentisse l'accertamento dell'inconferibilità, pur avvertendo l'incompletezza della disposizione nel fronteggiare il prodursi di situazioni di conflitto di interessi e auspicando, perciò, un intervento correttivo del legislatore.

L'Autorità ha condotto, inoltre, un'attività di vigilanza, in merito all'eventuale sussistenza di ipotesi di inconferibilità o incompatibilità previste dal d.lgs. 39/2013 con riferimento al contestuale svolgimento di una carica politica e di un ruolo di vertice nell'ambito di una federazione sportiva di livello nazionale.

Si è constatata l'assenza di ipotesi preclusive alla descritta situazione, in ragione dell'impossibilità di annoverare la federazione nell'ambito della categoria degli "enti di diritto privato in controllo pubblico", ai sensi dell'art.1, comma 2, lettera c) del d.lgs. n.39/2013. Ciò in quanto, pur svolgendo la federazione talune attività aventi valenza pubblicistica, risultava carente il requisito inerente alla *governance* pubblicistica. In merito, si è, infatti, accertato che nessuna pubblica amministrazione esercita il controllo di cui all'art. 2359 del codice civile e che, parimenti, i poteri di nomina degli organi federali sono appannaggio esclusivo, per il

tramite dei loro rappresentanti, delle associazioni e delle società confederate, senza alcuna ingerenza pubblicistica.
All'esito di un procedimento di vigilanza, l'Autorità ha emanato la delibera n. 65 del 20 gennaio 2021 in cui, in riforma del precedente orientamento n. 83/2014, ha adottato una nuova interpretazione avente ad oggetto la corretta individuazione della popolazione legale di un Comune, la cui verifica è indispensabile, laddove il decreto legislativo n. 39/2013, quale presupposto applicativo di una fattispecie, richiede una soglia minima di abitanti.
Tale modifica dell'orientamento precedente è stato determinato dal fatto che l'Istat ha adottato un nuovo sistema di contabilità demografica, sulla base del quale è dichiarata la popolazione legale di un ente territoriale -attraverso il "censimento permanente della popolazione e delle abitazioni", rilevazione che consente, con cadenza annuale e non più decennale, di rilasciare informazioni continue e tempestive sulle principali caratteristiche socio-economiche della popolazione dimorante abitualmente in Italia.
Si è ritenuto, pertanto, che ai fini dell'individuazione del numero degli abitanti di un Comune, rilevante per l'applicazione del d.lgs. n. 39/2013, in tema di inconferibilità e incompatibilità degli incarichi, debba farsi riferimento al suddetto sistema di censimento permanente adottato dall'ISTAT.
Inoltre, durante il periodo emergenziale legato al Covid-19, sono pervenute alcune segnalazioni di presunta violazione delle norme in materia di incompatibilità da parte di soggetti che rivestivano funzioni pubbliche.
Tenuto conto della particolare fase storica, su tali segnalazioni l'Autorità ha prontamente esperito l'istruttoria necessaria a valutare la sussistenza di fattispecie giuridicamente rilevanti, nel rispetto delle competenze proprie e delle altre Autorità eventualmente coinvolte.
In particolare è stata affrontata la questione della natura giuridica dei comitati specialistici che, a vario titolo, hanno coadiuvato il Governo a fronteggiare l'emergenza sanitaria. In particolare, in seguito alla ricezione di diverse segnalazioni, ci si è occupati di valutare il rispetto della normativa in materia d'inconferibilità e incompatibilità degli incarichi nella nomina dei componenti del Comitato Tecnico scientifico (istituito con ordinanza n. 630 del 03.02.2020 del Capo del Dipartimento della Protezione Civile) e di quelli del Comitato di esperti in materia economica e sociale (istituito con DPCM del 10 aprile 2020).
L'ANAC, dopo aver verificato la natura delle funzioni svolte dai predetti consessi di tipo preminentemente consulenziale, ha accertato l'inapplicabilità delle preclusioni e i limiti di cui al d.lgs. 39/2013 ai loro membri, in base a quanto già chiarito in diverse circostanze, ossia che gli incarichi e le cariche cui si riferisce il decreto n. 39/2013 sono tutti connotati dalla titolarità di competenze e poteri di tipo gestionale.
Pertanto, i componenti degli organi consultivi operanti nelle pubbliche amministrazioni non rientrano, in via diretta, nelle predette categorie. Neppure vi si possono ricondurre in via indiretta, adottando, cioè, un'interpretazione estensiva delle richiamate definizioni; infatti le disposizioni contenute nel d.lgs. 39/2013 non sono suscettibili di interpretazione analogico - estensiva in quanto costituiscono l'espressione della scelta del legislatore, il quale con esse ha individuato a priori fattispecie nelle quali sussiste un

potenziale conflitto di interesse e/o nelle quali l'azione del funzionario può mettere a rischio l'immagine di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione stessa.
Per quanto concerne, invece, i profili attinenti a presunti conflitti di interesse dei membri dei comitati, premesso che la valutazione in merito all'idoneità dei soggetti al ruolo, avuto riguardo all'eventuale sussistenza di situazioni di conflitto di interessi, è una valutazione che spetta all'amministrazione di appartenenza, questa Autorità ha evidenziato che la fattispecie di conflitto si compone di due elementi costitutivi: a) la contestuale titolarità di interessi privatistici e pubblicistici in capo al medesimo soggetto; b) la presenza di un potere di incidere sull'esito di un procedimento amministrativo in capo al soggetto in conflitto. Muovendo dalla questione di cui alla lettera b), si è sottolineato, richiamando analiticamente le funzioni dei comitati di tipo sostanzialmente consulenziale, che appare insussistente un potere decisionale del citato consesso, quale organo collegiale, nonché dei suoi componenti.
Anche in tema di inconferibilità/incompatibilità di incarichi di cui al d.lgs. 39/2013, l'ANAC ha svolto una intensa attività di natura consultiva, su richiesta di numerosi enti, amministrazioni centrali o locali che hanno richiesto il suo intervento, al fine di escludere ipotesi di violazione della suddetta normativa.
Si indicano di seguito alcune delle tematiche trattate.
In più occasioni l'ANAC si è pronunciata sull'applicabilità del d.lgs. 39/2013 in ambito sanitario e, in particolare, nei confronti dei dirigenti non medici che operano nell'ambito delle strutture del servizio sanitario nazionale.
Va ricordato che con delibera n. 1146/2019, l'ANAC ha offerto un importante orientamento avente ad oggetto l'esatta perimetrazione dell'ipotesi di inconferibilità di incarichi per condanna penale, con riferimento all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 3 comma 1 lettera c) del d.lgs. 39/2013 (riferito agli "incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale") in ambito sanitario.
È stato evidenziato che, nelle aziende ospedaliere, non operano solo dirigenti medici - farmacisti – biologi - veterinari, bensì una serie di professionisti necessari e funzionali al corretto svolgimento dell'attività sanitaria: si pensi agli addetti agli uffici deputati alla gestione del personale e del trattamento economico.
Rispetto a tali soggetti, non sottoposti al peculiare inquadramento riservato alla dirigenza medico – sanitaria, l'Autorità ha ritenuto che valgano le ordinarie regole previste dal d.lgs. n. 39/2013: in altri termini, laddove tali dirigenti siano titolari di competenze di amministrazione e gestione, tali incarichi dirigenziali devono essere ascritti alla categoria di cui all'art. 3, co. 1 lett. c), del d.lgs. n. 39/2013.
Con delibera n. 713/2020, avente ad oggetto l'inconferibilità di un dirigente ingegnere presso un'Azienda Ospedaliera, si è ritenuto che l'orientamento espresso con la delibera di cui sopra dovesse essere esteso a tutte le ipotesi di inconferibilità/incompatibilità di cui al d.lgs. 39/2013, poiché vi sarebbe un'illogica disparità di trattamento nel caso in cui si dovesse limitare l'ambito di applicazione alle sole ipotesi di inconferibilità determinate da una condanna penale.

L'Autorità ha dunque affermato il principio secondo cui: "Gli incarichi svolti nell'ambito degli enti del servizio sanitario nazionale - non riconducibili ai ruoli della dirigenza sanitaria - sono sottoposti ai limiti e alle preclusioni in materia di inconferibilità e incompatibilità; perciò i dirigenti tecnico-amministrativi, che operano nel contesto delle aziende ospedaliere, sono sottoposti al regime di cui al d.lgs. n. 39/2013".
In altro caso, sempre relativo agli incarichi svolti nell'ambito del servizio sanitario nazionale, relativo, in particolare, all'incarico di Direttore Scientifico presso un IRCCS, questa Autorità, accertata la riconducibilità degli IRCCS nel perimetro di applicazione della normativa in materia, in quanto ente annoverabile nella categoria delle aziende sanitarie locali, ha evidenziato che l'incarico di Direttore Scientifico è riconducibile ai ruoli della dirigenza medico-sanitaria; e tuttavia il legislatore, non includendolo nel catalogo dei dirigenti medico-sanitari espressamente ricompresi nell'ambito soggettivo di applicazione della norma, ha, chiaramente, ritenuto di sottrarlo ai limiti e alle preclusioni in materia di inconferibilità e incompatibilità.
Infine, rispondendo ad una richiesta di parere avente ad oggetto un'ipotesi di inconferibilità dell'incarico di Direttore Amministrativo di un'azienda sanitaria, si è posta la necessità di fornire la corretta interpretazione della norma di cui all'art. 5 d.lgs. 39/2013, che sancisce che gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali non possono essere conferiti a coloro che, nei due anni precedenti, abbiano svolto incarichi e ricoperto cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati dal servizio sanitario regionale.
In particolare nella delibera n. 237/2020, si è precisato che nella suddetta ipotesi di inconferibilità, il rapporto di regolazione e finanziamento non deve necessariamente sussistere tra l'ente privato e l'azienda sanitaria che successivamente conferisce l'incarico, essendo sufficiente la sussistenza di tale vincolo di regolazione/finanziamento tra l'ente privato di provenienza ed il sistema sanitario della regione in cui l'ente privato svolge la sua attività.
Appare, infatti, evidente che la norma sia volta alla tutela dell'imparzialità della funzione di direttore generale, sanitario e amministrativo che l'interessato eserciterà nella stessa regione dove in precedenza aveva rivestito una carica in ente di diritto privato regolato dallo stesso servizio sanitario regionale.
La ratio è quella di evitare la cattura dell'interesse pubblico da parte di chi abbia svolto nei due anni precedenti, gestendo il relativo interesse privato, un incarico presso un ente in rapporto di regolazione e vigilanza da parte del servizio sanitario regionale.
Altra questione interpretativa che si è evidenziata nell'esame delle richieste di parere pervenute è quella relativa all'applicabilità della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 7 d.lgs. 39/2013 nei confronti dei commissari prefettizi nominati ai sensi degli articoli 141 e seguenti del T.U.E.L. Con riferimento a tali figure, questa Autorità ha ritenuto che manchi la ratio ispiratrice dell'ipotesi di inconferibilità in parola, ossia quella di garantire il rispetto del principio di imparzialità di cui all'art. 97 della Costituzione e di evitare che gli incarichi in *lato sensu* amministrativi presso pubbliche amministrazioni ed enti pubblici siano

attribuiti in occasione, ovvero nell'immediata conclusione di un mandato politico, piuttosto che sulla base di criteri di merito e di professionalità. Si è ritenuto che tale rischio corruttivo non si realizzi nel caso di commissario prefettizio, in quanto, sebbene tale soggetto sia nominato per sostituire gli organi politici venuti meno a seguito di scioglimento degli stessi per una delle ragioni di cui agli artt. 141 e seguenti del T.U.E.L., fino alla ricostituzione degli organi elettivi, le modalità di nomina, sganciate da qualsiasi competizione elettorale, e la natura di derivazione non politica dei poteri allo stesso attribuiti e dal carattere a tratti tecnico degli stessi, escludono che tale incarico sia assimilabile agli incarichi politichi che si vanno a sostituire.

A diversa conclusione si è, invece, giunti con riferimento alla figura del commissario liquidatore delle Comunità montane, i quali assumono le stesse funzioni svolte in precedenza dai Presidenti delle comunità montane e, in quanto tali, sono equiparabili ai componenti di organo di indirizzo politico della comunità montane soppresse, con il compito di procedere alla loro liquidazione.

L'ANAC, al fine di accertare l'eventuale integrazione della fattispecie di inconferibilità di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 39/2013, ha scrutinato la riconducibilità dell'incarico, svolto in provenienza dal soggetto interessato, di Caporedattore nella categoria degli "incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati". Alla luce della definizione di tali incarichi, di cui all'art.1, comma 2, lettera e), che ricomprende anche la posizione di dirigente, veniva astrattamente in rilievo l'incarico dirigenziale. Tuttavia, dall'analisi delle mansioni svolte è emerso che il tratto connotante la figura del caporedattore sia lo svolgimento di attività di coordinamento, programmazione e formazione del giornale. Anche tali prestazioni, al pari di quelle connesse alla professione del giornalista, sono apparse riconducibili all'esercizio della professione intellettuale, non rientrando, viceversa, nell'esercizio di quei compiti di amministrazione e gestione, intesi quale attuazione dei programmi definiti con gli atti di indirizzo dell'organo politico, tali da ritenere l'incarico riconducibile nella nozione di "*incarico dirigenziale esterno*" ai sensi dell'art. 1, comma 2 lett. k), del d.lgs. n. 39/2013.

Ancora, con delibera n. 445 del 27 maggio 2020, l'Autorità ha evaso una richiesta di parere concernente la modalità di calcolo e di decorso del c.d. "periodo di raffreddamento" che, ai sensi del d.lgs. n.39/2013, deve trascorrere tra il conferimento di due incarichi successivi, al fine di evitare una violazione delle preclusioni in materia di inconferibilità di cui al d.lgs. n. 39/2013.

In merito, è stato evidenziato che occorre considerare il concreto distanziamento temporale nell'esercizio delle funzioni svolte in relazione agli incarichi oggetto del d.lgs. 39/2013, al fine di assicurare l'effettivo allontanamento dagli stessi, secondo le intenzioni del legislatore. Pertanto, nel computo del periodo di raffreddamento, il termine è da intendersi sospeso per il periodo in cui sia stato effettivamente ricoperto un incarico inconferibile, svolto cioè prima della scadenza del predetto periodo; il termine riprende a decorrere dalla cessazione del suddetto incarico.

L'Autorità ha, inoltre, avuto occasione di ritornare sul rapporto tra le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità sancite dalla normativa di cui al d.lgs. n. 39/2013 e quelle previste da alcune normative regionali.

In particolar modo, è stata chiesta una pronuncia sulla legittimità di una disposizione regionale introduttiva di una causa di incompatibilità diversa – e più restrittiva – da quelle previste dal d.lgs. n. 39/2013 e sulla conseguente possibilità, da parte delle Regioni, di introdurre ipotesi di inconferibilità o incompatibilità ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa nazionale.
Sul tema, l'Autorità ha ribadito quanto già espresso in precedenti orientamenti ed ha confermato la non derogabilità dei limiti sanciti dal legislatore statale con la legge n. 190/2012 - e, di conseguenza, l'impossibilità per il legislatore regionale di introdurre disposizioni ulteriori nella materia dell'anticorruzione.
Ciò in quanto «… con il complesso normativo derivante dalla l. 190/2012, è avvenuta l'individuazione da parte della legge statale dei valori soglia, non derogabili, quali punto di equilibrio tra esigenze contrapposte tra lo Stato e le Regioni, in modo tale che non è consentito al legislatore regionale disciplinare la materia dell'anticorruzione, tanto con disposizioni in contrasto, quanto con disposizioni ulteriori, anche più restrittive, rispetto alla legge statale» (delibera ANAC n. 284/2016).
Infine, l'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi sul rapporto tra una specifica ipotesi di inconferibilità di cui all'art.7 del d.lgs. 39/2013 e la previsione introdotta dal d.lgs. 175/2016, nella disposizione di cui all'art. 11, comma 11, del d.lgs. 175/2016. In particolare è pervenuta una richiesta di parere in ordine alla legittimità del conferimento di un incarico di Amministratore Delegato presso una società in controllo pubblico a colui che già rivestiva l'incarico di Amministratore presso società controllate dall'ente nel quale si intendeva conferire l'incarico.
Con la disciplina di cui all'art. 11, comma 11, del d.lgs. 175/2016 il legislatore ha previsto, quale regola, il divieto di nominare, nelle società controllate indirettamente da amministrazioni pubbliche, gli amministratori della società controllante, ma ne ha, contestualmente, previsto l'eccezione nei casi espressamente stabiliti.
Il successivo comma 14 dell'art. 11 d.lgs. 175/2016 dispone che «Restano ferme le disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39».
L'Autorità ha ritenuto che il rinvio operato dal comma 14 dell'art. 11 del d.lgs. 175/2016 alle disposizioni del d.lgs. 39/2013 non possa che essere interpretato nel senso che il d.lgs. 39/2013, in quanto norma speciale, conservi un indiscutibile ambito di operatività con specifico riguardo alle nomine presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici ed enti in controllo pubblico, volte all'attuazione di misure di prevenzione della corruzione, che sono da considerarsi autonome e separate rispetto ad altri corpi normativi.
Tuttavia, si è tenuto conto del fatto che, privilegiando il dato letterale, l'art. 11 comma 11 del d.lgs. 175/2016 sarebbe rimasta, di fatto, lettera morta, non potendo trovare alcuna applicazione.
Del resto, si può rinvenire la medesima ratio sottesa alla norma di cui all'art.7, comma 2, lettera d) del d.lgs. n.39/2013 nella disposizione di cui all'articolo 11, comma 11 del d.lgs. n.175/2016, che in primo luogo stabilisce un divieto di assumere incarichi di amministratore sia presso la società con controllata che presso la controllante. Tuttavia, proprio a giustificazione e conferma della medesima ratio, è prevista un'eccezione al divieto nelle ipotesi in

cui la suddetta *ratio* venga meno. Il doppio incarico è infatti consentito nelle sole ipotesi in cui la duplice nomina - nell'ambito di società pubbliche in rapporto di controllo tra loro - risponda ad esigenze funzionali alle società stesse, ossia "… all'esigenza di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche degli amministratori della società controllante, di favorire l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento". Nella delibera n.207 del 3 marzo 2021, si è pertanto affermato l'orientamento secondo cui non sussistono le ipotesi di inconferibilità di cui all'art. 7, comma 1 lettera d) e comma 2, lettera d) del d.lgs. n.39/2013 qualora colui che sia stato presidente o amministratore delegato di enti di diritto privato in controllo pubblico assuma l'incarico di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, nelle ipotesi previste dall'art. 11, comma 11, del d.lgs. 175/2016.

4.4.3. Le incompatibilità successive

L'Autorità si occupa anche di segnalazioni e richieste di pareri in tema di "incompatibilità successiva", nota come "pantouflage" o "revolving doors", disciplinata dall'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001, introdotta dall'articolo 1, comma 42, lett. l), della legge 190/2012, con precise finalità di contenimento del rischio di situazioni di corruzione connesse all'assunzione del dipendente pubblico da parte di un privato, successivamente alla cessazione del rapporto di lavoro con la pubblica amministrazione.
In merito all'attività di vigilanza dell'Autorità, in materia di pantouflage, occorre evidenziare che il contenzioso amministrativo scaturito a seguito dell'adozione della delibera ANAC n. 207/2018 non risulta ancora definito, in quanto la sentenza del Consiglio di Stato n. 7411 del 29 ottobre 2019 è stata oggetto di impugnazioni, sia dinanzi al Consiglio di Stato che dinanzi alla Corte di Cassazione.
Come rappresentato nella precedente relazione a Governo e Parlamento, con la suddetta sentenza - che a sua volta aveva riformato la sentenza di primo grado, con la quale il TAR Lazio aveva statuito che il potere di ANAC in materia di pantouflage fosse limitato all'adozione dei soli pareri "facoltativi" - è stato riconosciuto che spettano alla stessa ANAC anche poteri di vigilanza e di accertamento, analogamente a quanto è previsto dall'art. 16 d.lgs. 39/2013 per le ipotesi di inconferibilità e incompatibilità, in forza del richiamo espresso, contenuto nell'art. 21 del decreto stesso, alla disciplina di cui all'art. 53, comma 16-ter, del d.lgs. 165/2001.
Tuttavia, il riconoscimento, da parte del giudice amministrativo, del potere sanzionatorio di ANAC nella materia in esame ha dato origine ad una situazione di incertezza interpretativa in merito ad una serie di questioni, che la formulazione, particolarmente scarna, dell'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, non ha consentito di risolvere e che sono confluite nell'atto di segnalazione a Governo e Parlamento n. 6 del 27 maggio 2020, approvato con delibera n. 448/2020, concernente "Proposte di modifica alla disciplina del pantouflage di cui all'art. 53, comma 16-ter, del decreto legislativo 30 marzo, n. 165 ("Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche") di cui si è dato conto sopra (rif. capitolo paragrafo).

In attesa dell'auspicato intervento legislativo e tenuto conto della necessità di adeguare la propria attività all'orientamento del giudice amministrativo, l'Autorità ha comunque predisposto quanto necessario ad adeguare i propri regolamenti rispetto alle nuove funzioni riconosciutele dal giudice amministrativo, ritenendo di far confluire la disciplina dell'attività di sua competenza in materia di *pantouflage* in un unico testo regolamentare.

Su diverso fronte l'Autorità ha dato il proprio contributo per la redazione dello "Schema di testo unico delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione", elaborato nell'ambito dei lavori della c.d. Commissione Mattarella, nel cui ambito è stato previsto un nuovo articolo dedicato alla disciplina delle incompatibilità, cumulo di impieghi e incarichi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro pubblico.

Tale articolo contiene un testo normativo nel quale si è tentato di superare la maggior parte della criticità evidenziate con riferimento alla disciplina del *pantouflage*, così come prevista dalla disposizione del Testo Unico del Pubblico Impiego.

In questa materia l'ANAC ha anche uno specifico potere consultivo, riconosciutole dall'articolo 1, comma 2, lettera e), della legge della 190/2012. I pareri resi in materia non sono vincolanti nei confronti dei soggetti destinatari, ma costituiscono indicazioni rese nell'esercizio di una funzione autonomamente attribuita all'Autorità, a fronte delle quali i destinatari che intendano discostarsene possono farlo con l'onere di motivare la loro scelta in difformità rispetto alle osservazioni contenute nel parere (cfr. TAR Lazio, Sezione I, n. 6069 del 16 maggio 2019).

Nell'ambito di tale attività consultiva l'ANAC ha adottato la delibera n. 1090/2020, nell'ambito della quale è stato esaminato il caso dell'attribuzione di un incarico di Direttore Generale di una società in house providing di un comune all'ex direttore generale del comune stesso, nonché direttore ad interim del Dipartimento al quale afferiscono le società partecipate.

Al fine di risolvere la questione è apparso necessario approfondire i tratti caratteristici dell'affidamento in house, che rappresenta una modalità alternativa all'applicazione della disciplina comunitaria in materia di appalti e servizi pubblici, per effetto della quale la P.A. si avvale di soggetti sottoposti al suo penetrante controllo, al fine di reperire determinati beni e servizi ovvero per erogare alla collettività prestazioni di pubblico servizio.

Con riferimento a tale ipotesi l'Autorità, ha ritenuto che la sussistenza di un potere di controllo, inteso come potere di direzione e coordinamento, tra l'amministrazione presso la quale il soggetto in questione ha ricoperto l'incarico in provenienza e l'ente di diritto privato che intende conferire l'incarico in destinazione al soggetto stesso, faccia venir meno il rischio che la disposizione in esame intende prevenire.

In simili circostanze, ha ritenuto l'Autorità, non si configura uno degli elementi costitutivi della fattispecie dell'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001, identificabile nel dualismo di interessi pubblici/privati ed il conseguente rischio di strumentalizzazione dei pubblici poteri rispetto a finalità privatistiche. Ciò in quanto l'attribuzione dell'incarico di destinazione nell'ambito di una società controllata si ritiene effettuata nell'interesse della stessa amministrazione controllante.

In senso analogo, l'Autorità si è espressa, in un caso in cui alcuni dipendenti comunali, a seguito della cessazione dell'impiego pubblico, hanno richiesto di poter assumere incarichi presso un consorzio di comuni, che costituiva un ente in house dei comuni di provenienza dei dipendenti. Si è, quindi, nuovamente affrontato il quesito se il divieto di pantouflage si applichi nel caso in cui l'ente privato dell'incarico in destinazione sia una società in house dell'ente di provenienza del soggetto interessato.
Nel caso del passaggio tra amministrazione controllante ed ente di diritto privato controllato si è ritenuto che non sussista il rischio che il dipendente pubblico, durante lo svolgimento dell'incarico presso la prima, venga distolto dal perseguimento dell'interesse pubblico in vista del futuro incarico presso la seconda, non potendosi identificare un interesse di natura privatistica contrapposto a detto interesse pubblico, proprio in considerazione del rapporto di controllo tra gli enti che conferiscono gli incarichi in questione
In un altro caso, l'Autorità è stata chiamata a valutare la presunta violazione della disciplina del pantouflage da parte dell'ex presidente di un'agenzia pubblica il quale, a seguito della cessazione di tale incarico, ha assunto l'incarico di amministratore delegato di una società privata, a favore della quale l'agenzia (ed in particolare una sede estera) aveva adottato una serie di contratti.
Con la delibera n 712/2020, l'ANAC ha ritenuto di escludere la violazione del divieto prescritto dall'art. 53 comma 16 ter d.lgs. 165/2001 per difetto del requisito essenziale della fattispecie di pantouflage, ovvero l'aver esercitato un potere autoritativo o negoziale nei confronti di un soggetto privato. Ciò in quanto è risultato che il Presidente dell'agenzia non riveste alcun ruolo nella stipulazione dei contratti, poiché le fonti regolamentari interne stabiliscono che i contratti siano stipulati esclusivamente dal legale rappresentante, ossia il direttore generale, o da colui che abbia la delega del potere di firma secondo le disposizioni di legge.
Con la delibera n. 400/2020, è stato esaminato il caso di un ex funzionario amministrativo, con funzioni vicarie di dirigente, di un ministero al quale un'associazione di diritto privato, con funzioni di vigilanza sugli enti aderenti esercitate per conto del ministero stesso, intendeva conferire, nei tre anni successivi alla cessazione del rapporto di pubblico impiego, un incarico di docenza nei corsi di formazione da questa organizzati e di soggetto incaricato di funzioni di vigilanza per conto dell'associazione stessa.
L'Autorità, valutata la sussistenza di esercizio dei poteri autoritativi e negoziali da parte del funzionario in questione nei confronti dell'associazione stessa, ha ritenuto conferibili unicamente incarichi di docenza caratterizzati da assenza di continuità e stabilità (ribadendo che non sono da ritenersi tali attività di consulenza, anche di modico valore economico, che si ripetono più volte nel corso dell'anno, come statuito nell'aggiornamento 2017 al PNA, sezione Università). Al contrario, l'esercizio delle funzioni di vigilanza, così come connotate dalla legislazione vigente in materia, è sembrato essere connotato da stabilità e organizzazione tali da risultare vietato sulla base della previsione contenuta nell'art. 53, comma 16-*ter*, del d.lgs. 165/2001.
Un'altra ipotesi esaminata è stata quella relativa ad un dipendente di un ente locale, distaccato presso la società in house providing dell'ente stesso, con il quale una società fornitrice di quest'ultima avrebbe voluto instaurare un rapporto professionale dipendente, a

seguito dell'interruzione dell'anzidetto rapporto di lavoro pubblico. In tal caso, pur non rivestendo il dipendente in questione un incarico di natura dirigenziale presso la società in house, è stata considerata rilevante la sua attività di coordinamento del settore direttamente interessato dal rapporto con il soggetto privato che intendeva assumerlo.
Inoltre è stato considerato rilevante, ai fini della possibile configurazione di una violazione del divieto di pantouflage, l'incarico di direttore dell'esecuzione di un contratto aggiudicato al soggetto privato in questione rivestito dal dipendente anche in assenza di atti e/o provvedimenti concretamente adottati, dal momento che l'esercizio dei poteri autoritativi e negoziali può essere realizzato anche con attività meramente omissive, non rilevando a tal fine le modalità di esercizio di tali poteri, quanto la concreta capacità di incidere, modificandola, sulla sfera giuridica del soggetto privato stesso.

4.5 Le segnalazioni del whistleblower

L'istituto del whistleblowing, introdotto nel nostro ordinamento giuridico con la legge 190/2012 e rafforzato con la legge 179/2017 che ne ha ampliato la portata applicativa, ha avuto nel corso del 2020 un arresto dell'andamento esponenziale iniziato nel 2014 e proseguito fino al 2019, anche a causa della pandemia derivante da Covid-19: il numero delle segnalazioni e di comunicazioni di misure ritorsive pervenute ad ANAC nel corso dell'anno 2020 è stato pari a 622, con una riduzione del 28,75% rispetto all'anno precedente.
Come per gli anni scorsi, le irregolarità segnalate hanno riguardato soprattutto l'ambito degli appalti pubblici, quello dei concorsi, la gestione delle risorse pubbliche, la mancata attuazione della disciplina anticorruzione, nonché parecchi casi di *maladministration,* con ricadute penali ogniqualvolta detti casi si sono tradotti in fattispecie criminose, quali, ad esempio, l'abuso di potere.
Con il riconoscimento in capo all'ANAC del potere sanzionatorio, espressamente previsto al comma 6 dell'art. 54-*bis* del d.lgs. 165/2001, come riformulato dalla legge 179 sopra richiamata, nel periodo temporale considerato è stato registrato un aumento delle comunicazioni di misure ritorsive subite a seguito di segnalazioni di illeciti, le quali, insieme a queste ultime, vengono generalmente acquisite attraverso un sistema informatico che garantisce riservatezza, sicurezza e affidabilità. Il software utilizzato al riguardo da ANAC è attualmente in uso presso tutte le amministrazioni che ne hanno fatto richiesta.
Delle 622 segnalazioni/comunicazioni pervenute nel corso del 2020, 432 sono state acquisite tramite piattaforma informatica, pari al 69,45% del totale; nel merito, 146 fascicoli hanno complessivamente riguardato comunicazioni di misure ritorsive provenienti, in misura maggioritaria, dai *whistleblowers*, ma anche dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative all'interno dell'amministrazione dove le misure ritenute ritorsive sono state adottate.
Di tutte le segnalazioni/comunicazioni pervenute, nell'anno di riferimento sono state disposte - per mancanza dei requisiti di ammissibilità espressamente elencati nel Regolamento che disciplina

il potere sanzionatorio dell'ANAC in materia di *whistleblowing* - 491 archiviazioni dirette.

Le segnalazioni aventi, invece, ad oggetto illeciti rilevanti sotto il profilo penale o erariale, sono state inoltrate alla competente Autorità giudiziaria o contabile, nel rispetto della tutela della riservatezza dell'identità del segnalante; nel corso dell'anno 2020 sono state inviate alle Autorità giudiziarie, per i seguiti di competenza, 90 segnalazioni di questo tipo, relative anche a fascicoli pervenuti negli anni precedenti.

Per tale tipo di segnalazioni vale, però, evidenziare che la normativa vigente non indica le modalità da seguire al fine di tutelare la riservatezza dell'identità del *whistleblower,* ragion per cui si è ritenuto - pur nella consapevolezza degli obblighi di legge vigenti rispetto ai procedimenti penali e a quelli davanti alla Corte dei Conti espressamente richiamati al co. 3 dell'art. 54-*bis* - di trasmettere dette segnalazioni specificando che si tratta di una segnalazione ex art. 54-*bis*, nel cui processo di gestione è necessario assumere ogni cautela per garantire il rispetto delle disposizioni previste dal citato co. 3.

Pertanto, in tutti i casi in cui l'Autorità giudiziaria cui è stata inoltrata la segnalazione, per esigenze istruttorie ha avuto necessità di conoscere il nominativo del segnalante, questo è stato debitamente comunicato e l'Autorità giudiziaria ricevente, a partire da quel momento, è divenuta responsabile del trattamento dei dati personali richiesti.

Con specifico riferimento alla gestione delle comunicazioni di misure ritorsive o discriminatorie, secondo quanto previsto dall'art. 54-*bis*, comma 1, secondo periodo, queste pervengono da parte del soggetto interessato o da parte delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative nell'amministrazione/ente di appartenenza del segnalante.

Compito dell'Autorità è, pertanto, quello di accertare che la misura ritorsiva o discriminatoria sia conseguente alla segnalazione di illeciti e, in caso positivo, applicare la sanzione normativamente prevista.

Una volta accertata l'ammissibilità della comunicazione, ai sensi di quanto disposto nel citato Regolamento sanzionatorio, e verificato il rapporto di successione temporale tra la segnalazione/denuncia e la misura presuntivamente ritorsiva adottata nei confronti del *whistleblower*, l'Autorità avvia il procedimento sanzionatorio nei confronti dell'autore della suddetta misura entro novanta giorni dalla acquisizione della comunicazione, salve specifiche esigenze del procedimento, quali ad esempio la necessità di integrazione documentale e/o chiarimenti.

Giova qui evidenziare che l'autore della comunicazione è tempestivamente informato dell'avvio del procedimento nonché della conclusione e degli esiti dello stesso, secondo le modalità specificate nel suddetto Regolamento.

Il procedimento sanzionatorio si conclude, quindi, con l'adozione di un provvedimento di archiviazione o, laddove sia accertata la "ritorsione" o la "discriminazione", con un provvedimento sanzionatorio nei confronti del soggetto ritenuto responsabile di aver adottato il provvedimento ritorsivo ovvero nei confronti del soggetto a cui è imputabile il comportamento e/o l'omissione ritenuta ritorsiva.

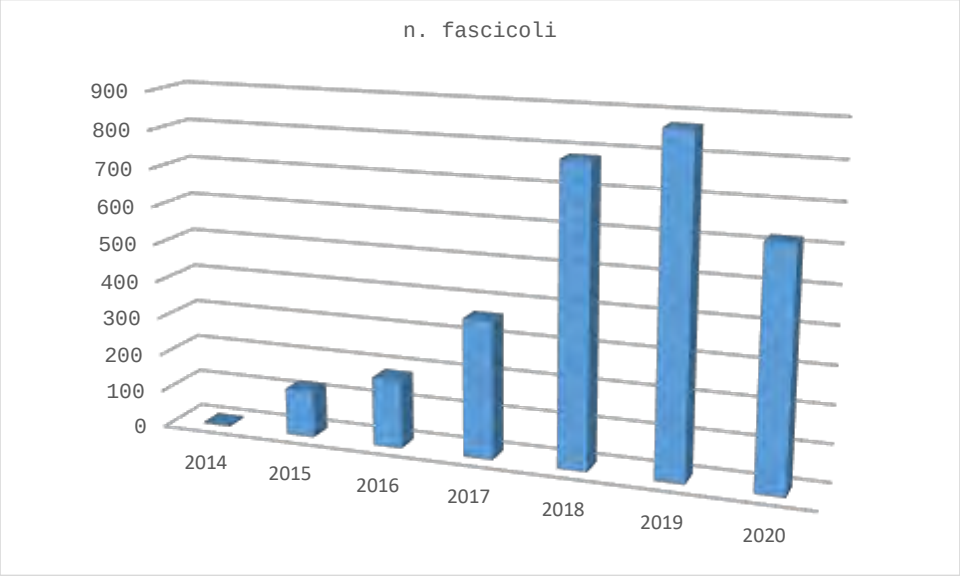
Nel corso dell'anno 2020 sono stati definiti 21 procedimenti sanzionatori, così distribuiti: 7 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2018; 11 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2019; 3 procedimenti sanzionatori relativi all'anno 2020. Le sanzioni irrogate nel corso dell'anno 2020 sono pari a 3, ognuna di importo corrispondente a 5.000,00 euro.
Passando ora ad analizzare i dati statistici rilevati nel corso degli anni, va evidenziato che dall'analisi storica di questi, che inizia nell'anno 2014 e prosegue fino all'anno 2020, la crescita esponenziale delle comunicazioni e segnalazioni *whistleblowing* inviate all'ANAC fino all'anno 2019 risulta evidente; tale crescita esponenziale è vieppiù evidente a partire dal 2018, anno in cui è entrata in funzione la piattaforma informatica, proseguendo anche con riferimento al 2019. Nell'anno 2020 è stato registrato, invece, un calo del numero delle segnalazioni/comunicazioni, probabilmente, a causa della pandemia derivante da Covid-19 e di una maggiore conoscenza da parte dei *whistleblowers* della normativa in vigore e delle competenze dell'ANAC.

Tabella 4.4 *- Numerosità delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute per anno - Anni 2014 - 2020*

ANNO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
n. fascicoli	3	125	183	364	783	873	622

Fonte: ANAC

Figura 4.5 *- Numerosità delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing ricevute per anno - Anni 2014 - 2020*

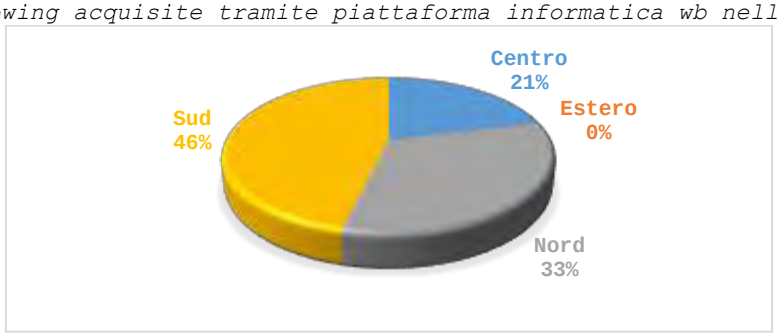


Fonte: ANAC

Dal punto di vista territoriale, si rileva che nell'anno 2020 la maggior parte delle segnalazioni sono state acquisite come provenienti dal sud e dal nord Italia

Relativamente all'organismo nel cui ambito è effettuata la comunicazione o la segnalazione, per l'anno 2020, si registra una prevalenza di denunce provenienti dagli enti territoriali, seguiti dalle amministrazioni ed enti pubblici in generale, nonché dalle aziende sanitarie o ospedaliere.

Figura 4.6– *Area geografica di provenienza delle comunicazioni e segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb nell'anno 2020*



Fonte: ANAC

Tabella 4.7- *Tipologia dell'ente segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb (2020)*

TIPOLOGIA DI AMMINISTRAZIONE	%
Regioni ed enti locali (comprese le associazioni e la Polizia locale)	44,68%
Altre amministrazioni ed enti pubblici	21,76%
Azienda sanitaria o ospedaliera (compresi gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico)	11,81%
Società in house o a capitale pubblico	10,19%
Istituzioni scolastiche, di formazione, ricerca e conservazione	6,02%
Soggetti di diritto privato	2,55%
Forze dell'ordine	1,85%
Anonime e n.c.	1,16%
TOTALE	100,00%

Fonte: ANAC

Le comunicazioni di misure ritorsive pervenute all'Autorità, a seguito di denuncia di condotte illecite da parte del *whistleblower*, si

distinguono dalle segnalazioni di illeciti o irregolarità di cui il dipendente pubblico è venuto a conoscenza in ragione del rapporto di lavoro. A riguardo possiamo osservare che per l'anno 2020 si è verificato un incremento delle comunicazioni inerenti le "*Adozioni di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente*", presumibilmente dovuto a una maggiore conoscenza da parte dei *wistleblowers* delle funzioni dell'Autorità in materia di anticorruzione. Inoltre, la prevalenza delle condotte illecite è ascrivibile alle condotte di *maladministration*, con ricadute penali qualora si configurino fattispecie criminose quali l'abuso di potere. Troviamo poi segnalazioni di appalti illegittimi, seguiti dai concorsi illegittimi e dalla mancata attuazione della disciplina anticorruzione.

Tabella 4.8 *Percentuale di incidenza della tipologia di abuso nelle segnalazioni whistleblowing acquisite tramite piattaforma informatica wb e protocollo ANAC nell'anno 2020*

TIPOLOGIA PREVALENTE	n.	%
Adozione di misure discriminatorie da parte dell'amministrazione o dell'ente	146	23,47%
Corruzione e cattiva amministrazione, abuso di potere	121	19,45%
Appalti illegittimi	108	17,36%
Concorsi illegittimi	88	14,15%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione	31	4,98%
Cattiva gestione delle risorse pubbliche e danno erariale	27	4,34%
Mancata attuazione della disciplina anticorruzione (trasparenza)	26	4,18%
Incarichi e nomine illegittime, anche in violazione del d.lgs n. 39/2013	22	3,54%
Conflitto di interessi	13	2,09%
Assenza di procedure per l'inoltro e la gestione delle segnalazioni o adozione di procedure non conformi a quelle di cui al comma 5 dell'art. 1 della l. n. 179/2017	8	1,29%
Altro	32	5,14%
TOTALE	**622**	**100,00%**

Fonte: ANAC

4.6 Misurazione della corruzione e gli indicatori di rischio

Uno dei principali problemi quando si parla di corruzione è rappresentato dalla difficoltà di prevedere dove essa possa manifestarsi. La corruzione infatti è di per sé un fenomeno in larga parte sfuggente e sommerso, per il quale è difficile individuare una definizione condivisa e in grado di cogliere la natura multidimensionale di una "pratica sociale" influenzata da mutevoli assetti regolativi e sistemi di valori.
La natura del fenomeno implica che molte cifre sulla corruzione (in Italia in passato è circolata la cifra di 60 miliardi) possano considerarsi prive di fondamento scientifico. Possiamo paragonare il fenomeno corruttivo a un *iceberg* del quale vediamo solo la punta, pur essendo la parte sommersa molto più grande di quello che appare.
In Italia, come in altri Paesi, non esistono dati scientifici sul fenomeno corruttivo che vadano oltre la misurazione della percezione o di studi *ad hoc*, né informazioni territoriali rilevate in modo sistematico che possano contribuire alla costruzione di un sistema di misurazione valido ed accessibile alla totalità della popolazione. Cionondimeno, la corruzione non è esente da una elevata incidenza statistica in determinati contesti e dalla presenza di fattispecie ricorrenti la cui approfondita conoscenza, messa a sistema, può aiutare sia la prevenzione che il contrasto.
In tale direzione si colloca il Progetto "Misurazione del rischio di corruzione a livello territoriale e promozione della trasparenza" finanziato a valere sul "Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020".
La finalità principale del progetto, che coinvolge diverse istituzioni ed esperti nazionali in materia, è offrire al sistema pubblico indicatori adeguati per rilevare i fenomeni corruttivi a livello territoriale, sostenere la prevenzione e il contrasto all'illegalità e promuovere la trasparenza nell'azione della PA.
Nella traduzione in pratica degli obiettivi del Progetto, che affida all'Autorità un ruolo centrale in considerazione della sua *mission* istituzionale di prevenzione della corruzione, si stanno creando reti di collaborazione inter-istituzionale per garantire la condivisione delle metodologie scientifiche utilizzate, dei dati elaborati e degli indicatori che si stanno sviluppando.
Dal canto suo ANAC sta lavorando per integrare quante più fonti dati possibili e utili al calcolo di indicatori, per progettare metodologie di calcolo e di validazione e di contestualizzazione degli indicatori, per coinvolgere quanti più attori istituzionali, accademici, del mondo della ricerca, ONG e altri attori pertinenti per lavorare insieme alla produzione e al successivo utilizzo dei dati e degli indicatori.
Piuttosto che focalizzarsi su "indicatori sintetici calati istituzionalmente dall'alto" e che vengano usati una tantum e per scopi puntuali, si sta pertanto promuovendo un percorso partecipato e strutturato che produrrà dati e indicatori sul rischio corruttivo, contestualizzandoli a livello territoriale, che possano essere utili per la prevenzione e la repressione della corruzione, ma anche per il *policy making*, per il dibattito scientifico e socioculturale, ed eventualmente per il *benchmarking*.
Condividere tali approcci, metodologie, ed esperienze potrà essere utile anche per presentarli come buona pratica di cooperazione istituzionale e promozione dei meccanismi partecipativi e culturali per la prevenzione della corruzione, per promuovere il dibattito

internazionale in materia e, con i dovuti *caveat*, per avviare la verifica della replicabilità di alcuni dei risultati conseguiti in altre realtà internazionali.
In sintesi, il Progetto è fondato su tre pilastri:

1. costruzione di un set di indicatori di rischio corruttivo a livello territoriale e di un set di indicatori di "contesto" che ne permettano la validazione e/o che ne arricchiscano e "potenzino" la lettura e le eventuali correlazioni;
2. messa in comune del patrimonio informativo contenuto nelle banche dati nazionali che alimenti un sistema di *business intelligence* in grado di fornire cruscotti di indicatori e *red flags* sui vari aspetti legati alla corruzione e alla *maladministration*;
3. promozione della partecipazione civica e investimento su forme di disseminazione dei dati sui rischi corruttivi, nonché sulle metodologie e i percorsi messi a punto per progettarli e validarli, che alimentino le pratiche di "cultura" fondamentali per contrastare la corruzione e complementari a quelle normative.

Parte dei dati e indicatori gestiti nell'ambito del PON sono tratti dalla Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici (di seguito, BDNCP), che rappresenta la principale fonte di dati nella diretta disponibilità ANAC, nonché il nucleo centrale per la circolazione delle informazioni che riguardano gli appalti pubblici nazionali[1]
I dati acquisiti con la BDNCP consentono:

1. studi in ambito geografico (come sono distribuite le stazioni appaltanti sul territorio nazionale in riferimento ad un determinato ambito di contratti);
2. indagini di tipo economico (quali stazioni appaltanti spendono di più, con quale frequenza e per quali acquisti);
3. indagini di tipo temporale (quanto tempo intercorre, in media, tra la pubblicazione di un bando di gara e la sua aggiudicazione);
4. indagini finalizzate ad individuare dei pattern ricorrenti e/o a misurare degli indicatori utili all'individuazione della corruzione.

La disponibilità diffusa di dati sui contratti, unitamente alla progressiva digitalizzazione, all'utilizzo di strumenti elettronici e alla standardizzazione dei procedimenti di gara, rappresentano potenti strumenti a supporto della trasparenza, della concorrenza e della prevenzione della corruzione.
Al fine di consentire una maggiore fruibilità delle informazioni e di agevolare la consultazione sia agli utenti interni che a quelli esterni, fino a raggiungere anche il singolo cittadino, a partire dal 25 settembre 2020 è stata resa pubblica sul sito dell'ANAC la piattaforma per la pubblicazione dei dati in formato aperto (*Open-Data*), che consente di esporre una parte consistente della base dati per la fruizione da parte di utenti "esperti". È stato inoltre realizzato un cruscotto per l'accesso guidato alle informazioni disponibili, che consente l'analisi *self-service*, a partire da dati aggregati, fino a raggiungere i dati di dettaglio.

[1] la BDNCP è un patrimonio di grande valore, con gli oltre 5 milioni di contratti pubblici osservati nel 2020 e circa 53 milioni di contratti complessivamente censiti negli ultimi 10 anni per un valore di circa 2.240 miliardi di euro. Per quantità e dettaglio dei dati contenuti la BDNCP rappresenta cioè un'esperienza unica quantomeno a livello europeo, tale da permettere il calcolo di indicatori di rischio di corruzione con un estremo grado di dettaglio territoriale, settoriale e temporale, difficilmente replicabile altrove.

4.7 Gli indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici

Tra le diverse linee di attività del Progetto, quella relativa allo sviluppo di indicatori di rischio corruttivo negli appalti pubblici assume ovviamente particolare rilievo, in ragione sia del peculiare peso del fenomeno corruttivo su tale mercato sia per la stessa *mission* istituzionale di ANAC e la presenza al suo interno, come detto, della BDNCP quale importante fonte informativa utilizzabile a fini scientifici. Tra i possibili indicatori di rischio corruttivo individuati su base "logico-deduttiva" in materia di contratti pubblici, se ne riportano, di seguito, a titolo esemplificativo, alcuni tra quelli ritenuti più "significativi" e calcolabili a partire dai dati contenuti nella BDNCP.
Tali indicatori possono essere calcolati, per gli affidamenti di importo superiore a 40.000 €, per singola amministrazione e poi eventualmente riaggregati per livello territoriale (comune, provincia, regione, etc.) anche al fine di effettuare successivamente analisi finalizzate allo studio del loro comportamento congiunto.

Indicatore numero OEPV:

$$\mathbf{Ioepv_{i,t}} = \frac{\mathbf{Noepv_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore rileva la frazione di appalti aggiudicati utilizzando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (OEPV) dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Noepv_{i,t}}$ rappresenta il numero dei bandi/affidamenti della i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t nei quali viene adottato il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e $\mathbf{NTP_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t).

Indicatore sul numero delle procedure negoziate rispetto alle procedure aperte:

$$\mathbf{Inegoz_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nnegoz_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}^{n,a}}}$$

L'indicatore rileva la frazione di procedure negoziate (procedure negoziate con o senza previa pubblicazione di un bando) sul totale delle procedure (considerando solo procedure negoziate e aperte) dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Nnegoz_{i,t}}$ rappresenta il numero dei bandi/affidamenti della i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t in cui è stata attivata una procedura negoziata e $\mathbf{NTP_{i,t}^{n,a}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t escludendo le procedure diverse da negoziata e aperta). Possibili varianti posso essere costruite definendo particolari classi di procedure es. classe Affidamenti diretti e classe Procedure competitive.

Indicatore sul valore delle procedure non aperte:

$$\mathbf{IVnegoz_{i,t}} = \frac{\mathbf{Vnegoz_{i,t}}}{\mathbf{VTP_{i,t}^{n,a}}}$$

L'indicatore è analogo al precedente (2) con l'unica differenza di considerare il valore economico delle procedure negoziate sul valore totale delle procedure attivate (negoziate e aperte).
Possibili varianti posso essere costruite definendo particolari classi di procedure es. classe Affidamenti diretti e classe Procedure competitive.

Indicatore del numero di contratti aggiudicati e modificati per effetto di almeno una variante:

$$\mathbf{Ivar_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nvar_{i,t}}}{\mathbf{NTA_{i,t}^{concl}}}$$

L'indicatore indica la frazione di contratti che in fase di esecuzione sono stati interessati da variante\i in corso d'opera dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t (il termine $\mathbf{Nvar_{i,t}}$ rappresenta il numero di contratti in cui è presente almeno una variante dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t e $\mathbf{NTA_{i,t}^{concl}}$ è il numero di contratti aggiudicati e conclusi – escludendo i contratti interrotti e/o risolti - dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento).

Indicatore di scostamento dei costi di esecuzione:

$$\mathbf{Isc_{i,t}} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}\left(\sum_{\mathbf{k=1}}^{\mathbf{NTA_{i,t}}} \frac{\mathbf{Imp_fin_{k,i,t}}}{\mathbf{Imp_agg_{k,i,t}}}\right)$$

L'indicatore rileva lo scostamento dei costi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra costo effettivo (importo finale) dell'appalto e costo preventivato (importo di aggiudicazione) dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t (i termini $\mathbf{Imp_fin_{k,i,t}}$ e $\mathbf{Imp_agg_{k,i,t}}$ rappresentano rispettivamente l'importo finale e l'importo di aggiudicazione della k-esima procedura dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine $\mathbf{NTA_{i,t}}$ rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t).
Indicatore di scostamento dei tempi di esecuzione:

$$\mathbf{Ist_{i,t}} = \frac{\mathbf{1}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}\left(\sum_{\mathbf{k=1}}^{\mathbf{NTA_{i,t}}} \frac{\mathbf{Dur_eff_{k,i,t}}}{\mathbf{Dur_prev_{k,i,t}}}\right)$$

L'indicatore rileva lo scostamento dei tempi calcolato come media aritmetica dei rapporti tra durata effettiva dell'appalto e durata prevista dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t (i termini $\mathbf{Dur_eff_{k,i,t}}$ e $\mathbf{Dur_prev_{k,i,t}}$ rappresentano rispettivamente la durata effettiva e la durata prevista della k-esima

procedura dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine $\mathbf{NTA_{i,t}}$rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t).

Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP (bandi/aggiudicazioni):

$$\mathbf{Icom_agg_{i,t}} = \frac{\mathbf{NTA_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore misura la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione di aggiudicazione all'Autorità rispetto al numero atteso di comunicazioni dell'i-esima Stazione Appaltante in un determinato periodo di riferimento t ($\mathbf{NTA_{i,t}}$ rappresenta il numero di aggiudicazioni dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine e $\mathbf{NTP_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t).

Indicatore tasso inadempimento comunicazioni BDNCP (bandi/fine lavori):

$$\mathbf{Icom_finelav_{i,t}} = \frac{\mathbf{Nfinlav_{i,t}}}{\mathbf{NTP_{i,t}}}$$

L'indicatore misura la frazione di procedure per cui è avvenuta la comunicazione di fine lavori all'Autorità da parte della i-esima Stazione Appaltante nel periodo di tempo t rispetto al numero totale di procedure della i-esima Stazione Appaltante del medesimo periodo t ($\mathbf{Nfinlav_{i,t}}$rappresenta il numero di schede di fine lavori dell'i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t mentre il termine e $\mathbf{NTP_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto attivate dalla i-esima Stazione Appaltante nel periodo di riferimento t).

Indicatore Offerta singola:

$$\mathbf{I_{uo\ i,t}} = \frac{\mathbf{NTA1_{i,t}}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}$$

L'indicatore conta i bandi per i quali è stata presentata una sola offerta e che di conseguenza hanno coinvolto un solo partecipante.
$\mathbf{NTA1_{i,t}}$ è il numero delle procedure aggiudicate della i-esima Stazione Appaltante al tempo t con un numero dei partecipanti uguale ad uno.
$\mathbf{NTA_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima Stazione Appaltante al tempo t.

Indicatore Esclusione di tutte le offerte tranne una:

$$\mathbf{I_{offesc\ i,t}} = \frac{\sum \mathbf{NOFF_{i,t}}}{\mathbf{NTA_{i,t}}}$$

L'indicatore misura, in fase di valutazione delle offerte, il peso delle offerte escluse dalla Stazione Appaltante i-esima al tempo t.

Vale 0 se ci sono almeno due offerte NON escluse; vale 1 quando tutte le offerte tranne una sono escluse.
$\mathbf{NOFF_{i,t}}$ vale:
0 quando:
- ci sono almeno due offerte ammesse e 2 o più imprese invitate/richiedenti/offerenti (a seconda della procedura di scelta utilizzata dalla Stazione Appaltante);

1 quando:
- c'è una sola offerta ammessa, il numero delle imprese invitate/richiedenti/offerenti è maggiore o uguale a 2 e le restanti offerte sono escluse.

$\mathbf{NTA_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima Stazione Appaltante al tempo t.

Indicatore Winner's share of issuer's contract:

$$\mathbf{I_{vecoc\,i,k,t}} = \frac{\sum \mathbf{CONTRAGG_{i,k,t}}}{\sum \mathbf{CONTRAGG_{i,t}}}$$

L'indicatore misura la quota parte di valore economico complessivo aggiudicato dalla Stazione Appaltante i-esima ad una k-esima azienda al tempo t, rispetto al valore economico complessivo dei contratti aggiudicati dalla Stazione Appaltante i-esima al tempo t. È misurato come rapporto tra le due quantità.
$\mathbf{CONTRAGG_{i,k,t}}$ è il valore del contratto aggiudicato dalla Stazione Appaltante i-esima ad una k-esima azienda al tempo t.
$\sum \mathbf{CONTRAGG_{i,t}}$ è il valore complessivo dei contratti aggiudicati dalla Stazione Appaltante i-esima al tempo t.

Estensione del periodo di pubblicazione del bando (tra pubblicazione del bando e data di scadenza sottomissione proposte):

$$\mathbf{I_{tmpoP}} = \frac{\sum_{K=1}^{NTA_{i,t}} (\boldsymbol{DS\,PO_{i,k}} - \mathbf{DP}\,\boldsymbol{B_{i,k}})}{\mathbf{NTA_{i,t}}}$$

L'indicatore misura il tempo compreso tra la data di pubblicazione del bando e la sua data di scadenza, dove $\boldsymbol{DS\,PO_{i,k}}$ è la data di scadenza di presentazione delle offerte per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo, $\mathbf{DP}\,\boldsymbol{B_{i,k}}$ è la data di pubblicazione del bando per l'amministrazione i-esima e per l'affidamento k-esimo. Infine, $\mathbf{NTA_{i,t}}$ è il numero totale delle procedure di appalto aggiudicate dalla i-esima Stazione Appaltante al tempo t

Estensione del periodo di valutazione dell'offerta (tra data offerta e data aggiudicazione) per procedura di gara:

$$\mathbf{I_{tmpoV}} = \frac{(\sum_{K=1}^{NTA_{i,t}} (\boldsymbol{DAO_{i,k}} - \mathbf{DP}\boldsymbol{B_{i,k}}))}{\mathbf{NTA_{i,t}}}$$

L'indicatore $\mathbf{I_{tmpoV}}$, si concentra nuovamente sul calcolo di un intervallo temporale, ma in questo caso viene misura la distanza tra la data di aggiudicazione di un bando e la sua data di scadenza delle offerte.

Gli indicatori proposti è auspicabile siano validati, grazie a tecniche di analisi che vadano oltre i ragionamenti deduttivi che, in prima istanza, hanno portato alla loro individuazione. A questo riguardo, ANAC sta sperimentando una metodologia di validazione che è basata sulla distinzione tra:

a) "eventi rilevanti", che sono sintetizzati dagli indicatori di rischio di cui si è detto più sopra, calcolati grazie alla BDNCP;
b) "fenomeni di possibile corruzione", come indicati da altri tipi di dati, e tra questi: le condanne giudiziarie per reati di corruzione o, più in generale, per reati contro la PA; segnalazioni ricevute da ANAC; notizie giornalistiche relative ad episodi di corruzione; scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa, ecc.

Per validare gli indicatori di rischio (che riassumono gli "eventi rilevanti") si intende valutare la capacità che hanno di *prevedere* i "fenomeni di possibile corruzione". A riguardo il procedimento che ANAC sta seguendo si basa su due ambiti di tecniche statistiche utilizzabili. Da un lato, si hanno 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, si dispone di tecniche di *machine learning* di vario tipo. In entrambi i casi, si realizza l'analisi solo in un sottoinsieme dei dati disponibili, per poi potere 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 previsiva.

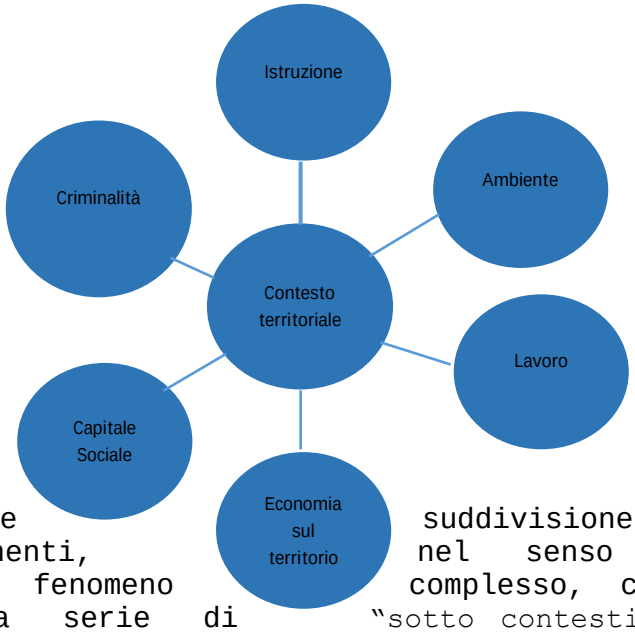
Sulla base della letteratura più recente, le "*red flags*" possono essere anche validate rispetto alla loro capacità di prevedere il rischio di corruzione espresso da tre variabili principali sempre riferite agli appalti, tutti presenti nella BDNCP: 1. offerta singola; 2. esclusione di tutte le offerte, tranne una e 3. *Winner's share of issuer's contracts*, ovvero, quota parte del valore dei contratti vinti da una azienda sul totale del valore dei contratti a bando pubblicati da una Stazione Appaltante.

Le prime due *red flags* rilevano un difetto di competizione nell'assegnazione degli appalti: l'offerta singola consente di assegnare il contratto a prezzi più alti di quelli di mercato; l'esclusione di tutte le offerte "indesiderate" tranne una conduce ad una situazione del tutto simile a quello che si verifica nel caso dell'offerta singola. La terza variabile cattura invece il carattere della "ricorrenza", ovvero dell'assegnazione frequente di appalti alle stesse aziende. La validazione avviene attraverso appropriati modelli statistici di tipo logit.

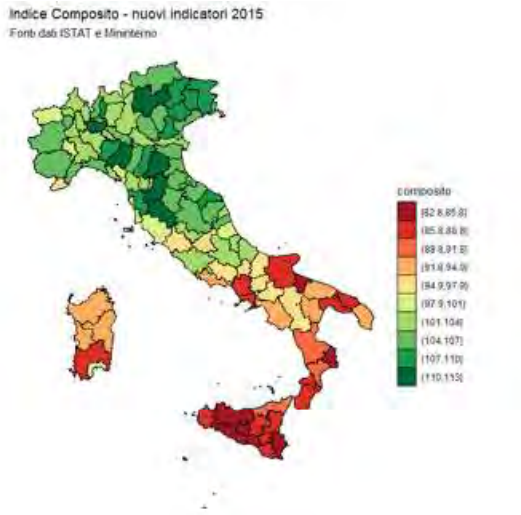
Con i dati presenti in BDNCP è inoltre possibile costruire indicatori sintetici di rischio corruttivo, selezionando in modo opportuno gli indicatori semplici, normalizzandoli, pesandoli e aggregandoli. Poiché nel processo di costruzione di un indicatore sintetico, possono essere impiegati *pool* diversi di indicatori semplici, diversi sistemi/criteri di normalizzazione, pesi, e aggregazione, è opportuno che il processo di costruzione di un eventuale indicatore composito di rischio di corruzione negli appalti pubblici preveda anche una fase finale di validazione dell'indicatore composito, ovvero di verifica della sua robustezza, la cd. analisi di sensibilità, con l'obiettivo di verificare la sensibilità dell'indicatore composito di rischio di corruzione rispetto a variazioni nella scelta degli indicatori singoli, dei sistemi di normalizzazione, di pesi e di aggregazione.

Al riguardo, si osserva che non è presente al momento attuale alcuno studio scientifico che riporti un'analisi di sensibilità dell'indicatore composito di rischio corruttivo negli appalti pubblici.
Un ulteriore approccio che si sta sviluppando nel Progetto parte dall'osservazione di comportamenti molto differenziati degli indicatori in diverse aree geografiche. Va al riguardo sottolineato come lo scopo della costruzione di indicatori non è necessariamente quello di fornire nel dettaglio misure predittive a livello disaggregato, quanto quello di evidenziare anomalie nel comportamento delle misure prescelte le quali possono rivelare situazioni di rischio di corruzione. L'enfasi viene dunque posta sulla ricerca degli scostamenti significativi degli indici da situazioni "normali".
A partire da tali premesse è possibile ipotizzare più di un approfondimento, ad esempio volto a spiegare il fenomeno corruttivo in funzione di due elementi che possono costituire due blocchi distinti di un modello di previsione.
Il primo blocco rappresenta un elemento di "propensione alla corruzione" il quale, a sua volta, costituisce un andamento di fondo del fenomeno ovvero l'*humus* sul quale la corruzione può attecchire. Il secondo, invece, rappresenta un elemento idiosincratico il quale può portare a fenomeni corruttivi anche in presenza di una bassa propensione o, all'opposto, a situazioni virtuose di scarsa corruzione anche in presenza di una elevata propensione osservata nel contesto.
A tal riguardo, la propensione alla corruzione può essere immaginata come un fattore geograficamente identificato che varia con continuità nello spazio. Due province tra loro vicine tenderanno ad avere abitudini, consuetudini e costumi simili i quali presumibilmente porteranno a loro volta ad una simile propensione alla corruzione. Il fattore relativo alla propensione potrà essere misurato principalmente attraverso tre strumenti: a) l'uso di *proxy* del fenomeno; b) l'utilizzo di modelli che tengano conto di trend geografici; c) l'uso di modelli spaziali autoregressivi quali quelli suggeriti dall'econometria spaziale.
Il secondo blocco si occuperà, invece, di spiegare gli scostamenti delle singole situazioni esaminate da tale tendenza di fondo del fenomeno così come è stata misurata nel primo blocco. Tale scostamento andrebbe, infatti, ad evidenziare i comportamenti idiosincratici peculiari di ciascuna situazione (la singola provincia o anche il singolo ente) rispetto alla tendenza di fondo. In termini pratici, in tale ambito si potrà fare riferimento ai numerosi strumenti messi a disposizione dalla letteratura relativa alla statistica robusta per la identificazione sia di valori anomali (*outliers*) in senso assoluto, che di *outliers spaziali* definiti come quei valori che differiscono in maniera marcata dal contesto geografico.
Nel Progetto si sta infine delineando uno schema per la misurazione del rischio di corruzione in cui l'ambito territoriale di riferimento assume un valore assai rilevante, in considerazione della possibilità di individuazione di indicatori di contesto sociale, economico e ambientale aventi un legame, teorico e non necessariamente statistico, con le conseguenze della corruzione e i suoi effetti sul tessuto sociale quali la distruzione del libero mercato, l'annullamento della competizione economica, la fornitura di servizi inefficienti alla collettività, la consegna di infrastrutture scadenti e costose, la presenza di giovani costretti a cercare lavoro in altri territori poiché il mercato non lascia spazio al merito, etc.

Tale filone di ricerca ha l'obiettivo di analizzare una molteplicità di fonti informative dalle quali trarre dati quali-quantitativi al fine di rappresentare il fenomeno corruttivo nella sua componente emersa, individuare segnali della sua possibile evoluzione sotterranea, catturarne l'evoluzione nel tempo e individuare particolari aree di rischio, anche al fine di progettare/individuare indicatori, *red flags, early warnings*. A tal fine sono stati definiti *pillars*, o domini, così come già accade da molti anni per tanti esempi di misurazione di fenomeni complessi multidimensionali.
Nello schema radiale sottostante sono presentati i primi *pillars* scelti per la descrizione del contesto territoriale per la misurazione della corruzione in Italia.



Una simile suddivisione del fenomeno in singole componenti, nel senso di parti che compongono il fenomeno complesso, consente di poter disegnare una serie di "sotto contesti" di riferimento. Infatti, sembra auspicabile calcolare un indice composito per ciascuno dei *pillars* e, successivamente, un indice composito degli indici compositi. Un esempio di costruzione di un indice composito a livello provinciale è presentato nel grafico sottostante.



Un ulteriore aspetto innovativo del Progetto è l'approccio utilizzato per l'elaborazione dei dati. Il calcolo degli indicatori avviene utilizzando gli stessi dati in formato aperto di cui si è detto, in una situazione quindi in cui, grazie a una completa trasparenza verso l'esterno, l'Autorità ne sarà un utente tra, auspicabilmente, numerosi.

Per il calcolo degli indicatori, e in generale per analizzare statisticamente la BDNCP e le altre fonti di dati, si utilizza un software di tipo open source (e gratuito) molto diffuso, "R", che risponde a un'ampia gamma di esigenze di analisi statistica dei dati, tra le quali l'analisi di grandi basi di dati (come è il caso della BDNCP) e l'utilizzo di tecniche cosiddette di intelligenza artificiale. Gli indicatori di rischio che si stanno predisponendo sono quindi il risultato di calcoli effettuati per il tramite di "codice R", ovvero di programmi che vengono alimentati con i "dati aperti" della BDNCP.

L'Autorità sta inoltre valutando, compatibilmente con i vincoli tecnici, di rendere aperti non solo i dati, ma anche gli stessi programmi di calcolo permettendone la libera consultazione e utilizzabilità in altri ambienti di calcolo Si tratterebbe di una scelta innovativa con importanti implicazioni. In primo luogo, permettendo a chiunque disponga delle competenze tecniche necessarie di "ricalcolare gli indici in casa", si persegue l'obiettivo della massimizzazione della trasparenza di quanto si pubblica, ovviando alle debolezze di un possibile approccio "tecnocratico" in cui misure rilevanti per la governance vengono, in un certo senso, "calate dall'alto".

Tale aspetto è poi amplificato dalla possibilità di modificare i calcoli proposti dall'Autorità - o eventualmente di proporre - e di calcolare concretamente e pubblicare, degli indicatori alternativi rispetto ad essi. La pubblicazione dei programmi, e la loro modificabilità potrebbe alimentare un "ecosistema" di soggetti in grado di trarne profitto, con vantaggio evidente, considerato anche che il dibattito pubblico che si alimenterebbe eviterebbe che tali misure vengano percepite (o effettivamente siano) delle "scatole nere".

Si tratta di un tema importante oggi, destinato ad acquisire ancor maggiore rilevanza in futuro, a mano a mano che si diffonde l'utilizzo di tecniche di intelligenza artificiale che, per loro natura, risultano essere particolarmente opache. In secondo luogo, questo approccio consente attività di sensibilizzazione e di formazione, sia nei confronti delle banche dati utilizzate per la predisposizione e validazione degli indicatori, sia verso le tecniche statistiche e le tecnologie di analisi della medesima: "dati aperti", tecniche di analisi dei dati e linguaggi di programmazione "open source", il cui valore anche sul mercato del lavoro è ampiamente riconosciuto.

La disponibilità di una tale preziosa "palestra", definita da un insieme di dati di valore, e da una pratica avanzata di utilizzo, permetterebbe poi di meglio argomentare presso il pubblico il valore centrale della trasparenza, il ruolo essenziale che essa gioca per il buon funzionamento di una democrazia avanzata.

L'importanza dei dati afferenti ai contratti pubblici, la loro completezza, la sussistenza di strumenti idonei a garantirne lo scambio, la più ampia fruibilità e la costruzione di metodologie di analisi degli stessi secondo un approccio "evidence-based", è stata da ultimo confermata in occasione del negoziato sul Regolamento UE per

l'accesso ai finanziamenti previsti nel ciclo di programmazione 2021-2027, per il quale l'ANAC ha ricoperto il ruolo di amministrazione capofila incaricata di redigere la relazione conclusiva finale per la Commissione Europea.
Va rilevato al riguardo che le condizioni abilitanti all'utilizzo dei fondi attengono soprattutto all'esistenza e/o alla realizzabilità in tempi ragionevoli di efficaci meccanismi di controllo degli appalti pubblici ed infatti si riferiscono in larga parte alla disponibilità di dati idonei ad effettuare dei controlli ed alla connessa capacità di analizzare ed utilizzare queste informazioni.
Il fine è chiaramente quello di evitare inefficienza ed inefficacia della spesa (ad esempio sprechi e/o opere inutili e/o inidonee a soddisfare i bisogni della comunità) e/o di garantire la prevenzione e la repressione di comportamenti illeciti nel settore degli appalti pubblici finanziati da fondi comunitari (ad esempio "intercettati" da organizzazioni criminali o comunque connotati da un costo eccessivo in ragione di fatti corruttivi e/o di intese restrittive della concorrenza/turbative d'asta nel corso delle gare).
Emerge pertanto all'evidenza l'importanza di utilizzare i dati della BDNCP ai fini del monitoraggio, del controllo, dell'analisi di mercato e di impatto della regolazione anche in relazione agli appalti finanziati con i fondi "Next Generation EU", in linea con la migliore pratica internazionale "evidence-based", basata sulla conoscenza dei fenomeni, sull'analisi rigorosa dei dati e sulla costruzione di indicatori di rischio, nonché coerente con il celeberrimo assunto "conoscere per deliberare"[2].
D'altra parte con la recente Comunicazione 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*" la stessa Commissione europea ha individuato, anche se con specifico riferimento alla collusione, gli indicatori di rischio quale fondamentale strumento di lotta a simili fenomeni distorsivi della concorrenza.
In particolare, la Commissione evidenzia la ragione dell'importanza del ruolo degli indicatori, derivante dalla circostanza che l'applicazione della normativa e delle sanzioni in materia di concorrenza avviene quasi sempre dopo il verificarsi del danno, ossia dopo l'aggiudicazione e, nella maggior parte dei casi, dopo la completa esecuzione dell'appalto, laddove invece risulta della massima importanza affrontare la questione della collusione anche nella fase più importante, ossia prima dell'aggiudicazione dell'appalto.
Seppure, si ribadisce, la Comunicazione *de qua* si focalizzi sugli strumenti utili per prevenire fenomeni collusivi, la Commissione ha altresì evidenziato come collusione e corruzione possano verificarsi contestualmente e compromettere ancora di più l'affidabilità della procedura di aggiudicazione (ad esempio se gli operatori economici collusi corrompono una persona che esercita un'influenza nella procedura di aggiudicazione per garantire che il loro comportamento illegale non venga scoperto).
Va al riguardo sottolineato che il Progetto sulla misurazione della corruzione, basato in larga parte sulla BDNCP, ben si presta a fornire delle basi metodologiche utili anche per lo sviluppo di indicatori di rischio collusivo che, peraltro, in alcuni casi possono anche

[2] Cfr. Luigi Einaudi, Prediche inutili, Einaudi, Torino, 1964.

coincidere con quelli di rischio corruttivo (basti pensare all'indicatore di offerta singola sopra citato).
D'altra parte, lo sviluppo di un approccio basato sull'analisi sempre più diffusa dei dati sugli appalti pubblici è testimoniato anche dal fatto che nel piano di lavoro di ISA[2] di quest'anno, nel cui Comitato di gestione l'Italia è rappresentata da AgID, è stata inserita, su proposta di AgID, una nuova sotto-azione *"European public procurement interoperability – eProcurement Analytics"*, che ha proprio l'obiettivo di analizzare i dati relativi agli appalti pubblici per migliorare le strategie pubbliche in questo settore. L'infrastruttura esporrà le informazioni rilevanti sugli appalti pubblici in Europa come *linked open data*, sulla base di una struttura comune centralizzata, che utilizza l'*eProcurement Ontology* sviluppata dal *Publications Office*, e riutilizzerà i dati dei nuovi formulari elettronici (c.d. *eForms*). La disponibilità di tali dati, che vengono raccolti e analizzati a livello centrale, fornirà alle imprese e alla società civile un punto di riferimento di facile utilizzo a fini di monitoraggio. Tra l'altro, la fornitura di un'infrastruttura e di strumenti di analisi dei dati per il monitoraggio agevolerà gli Stati membri nell'istituzione di strumenti simili a livello nazionale, garantendo nel contempo un approccio coerente. La disponibilità di una migliore qualità dei dati e la fornitura di *dashboard* per visualizzare le dinamiche degli appalti (ad es. esecuzione dei contratti, previsioni di spesa, anomalie, ecc.) consentiranno inoltre ai governi e alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere decisioni più informate sulla spesa pubblica, supportando le politiche e gli obiettivi richiesti.

CAPITOLO 5

La tutela della trasparenza

5.1 L'attività di regolazione e consultiva

Nel corso del 2020 e del primo trimestre 2021 si è reso necessario, sia sulla base di specifiche richieste provenienti dalle amministrazioni sia in esito alla attività di vigilanza svolta dall'Autorità, approfondire alcuni temi in materia di trasparenza.
Nel complesso sono state emanate 9 delibere, alcune di carattere generale, altre, invece, formulate in risposta a quesiti di singole amministrazioni ed enti, che avevano riscontrato criticità o dubbi in relazione alla corretta interpretazione e applicazione della disciplina del d.lgs. 33/2013.
Inoltre, sono stati redatti 4 comunicati a firma del Presidente, al fine di fornire indicazioni e chiarimenti su alcune delle tematiche relative all'applicazione degli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013, con particolare riguardo alla trasparenza dell'operato delle amministrazioni da assicurare durante la fase emergenziale da COVID-19.
Numerose sono state, infine, le richieste di parere esaminate dall'Autorità mediante la redazione di istruttorie sul punto.
Si ripercorrono brevemente i passaggi motivazionali principali e di maggiore interesse delle delibere, dei comunicati e dei pareri formulati.

Le delibere di carattere generale
Con la delibera 213 del 4 marzo 2020, recante "Attestazioni OIV, o strutture con funzioni analoghe, sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 31 marzo 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità", l'Autorità ha fornito indicazioni alle amministrazioni pubbliche, agli enti pubblici economici, agli ordini professionali, alle società e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, alle società partecipate da ppaa, agli enti privati di cui all'art. 2-bis, co. 3, secondo periodo del d.lgs. 33/2013, e ai rispettivi OIV o organismi con funzioni analoghe, in merito all'attestazione sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione, prevista dall'art. 14, co. 4, lett. g), del d.lgs. 150/2009.
Agli OIV, o agli organismi o altri soggetti con funzioni analoghe, è stato richiesto di attestare l'assolvimento di alcuni obblighi di pubblicazione, concentrando, per le pubbliche amministrazioni l'attività di monitoraggio in particolare su: consulenti e collaboratori (art. 15), bandi di concorso (art. 19), sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (artt. 26-27), servizi erogati (art. 32 e, solo per il SSN, anche art. 41, co. 6), attività e procedimenti (art. 35), informazioni ambientali (art. 40). Inoltre, ai fini dello svolgimento delle verifiche, la delibera ha fornito, sotto forma di allegati, uno schema di attestazione OIV, una scheda di sintesi sulla rilevazione degli OIV e una griglia di rilevazione.
Il termine del 31 marzo 2020 - originariamente stabilito per rendere l'attestazione - è stato differito, in ragione dell'emergenza

sanitaria, al 30 giugno 2020 (cfr. Comunicato del Presidente "Proroga dei termini delle Attestazioni degli OIV in materia di obblighi di pubblicazione" del 12 marzo 2020).
A seguire è stata adottata la delibera 268 del 19 marzo 2020, recante "Sospensione dei termini nei procedimenti di competenza dell'Autorità e modifica dei termini per l'adempimento degli obblighi di comunicazione nei confronti dell'Autorità".
La delibera ha fornito disposizioni operative in merito ai procedimenti pendenti presso l'Autorità, in attuazione dell'art. 103, co. 1, d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, che ha disposto la sospensione dei procedimenti in corso presso le pubbliche amministrazioni nel periodo emergenziale per covid-19. La norma ha, infatti, previsto che, per i procedimenti pendenti alla data del 23 febbraio 2020, o iniziati successivamente a tale data, non si dovesse tenere conto del periodo compreso tra la data del 23 febbraio e quella del 15 aprile 2020.
Altre indicazioni hanno riguardato i termini per la risposta da parte di terzi alla richiesta di dati, di documenti e di informazioni, i termini per l'avvio del procedimento, i provvedimenti urgenti, la vigilanza collaborativa e il precontenzioso.
L'Autorità, tenuto conto dell'emergenza sanitaria in atto, ha ritenuto anche opportuno dilazionare i tempi necessari per l'adempimento di alcuni obblighi i cui termini sono stabiliti da atti generali della stessa Autorità. L'indicazione dei termini, fino allo scadere dell'emergenza sanitaria e all'adozione di una nuova delibera dell'Autorità, ha interessato il perfezionamento dei CIG, l'obbligo della trasmissione dei dati all'Osservatorio dei contratti pubblici e l'emissione del CEL da parte della stazione appaltante.
L'Autorità, nel corso del primo trimestre del 2021, ha avviato un intenso lavoro di ricognizione degli orientamenti adottati sugli artt. 26 e 27 d.lgs. 33/2013 in tema di obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati. Ciò al fine di predisporre un nuovo atto di carattere generale in cui fornire chiarimenti sull'applicazione delle citate norme, anche superando gli orientamenti precedenti contenuti, in particolare, nella delibera 59 del 15 luglio 2013, recante "Pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27, d.lgs. n. 33/2013)" e nella delibera 618 del 26 giugno 2019 "Assoggettabilità agli obblighi di pubblicazione di cui agli artt. 26 e 27 del D.lgs. 33/2013 dei provvedimenti di concessione di "prestazioni integrative" rilasciati nell'ambito del Progetto INPS "Home Care Premium 2017".
È stata con questo intento adottata la bozza di delibera recante "Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati (artt. 26 e 27 d.lgs. n. 33/2013)" in sostituzione della precedente delibera del 2013. Il documento è stato posto in consultazione pubblica dal 23 marzo al 22 aprile 2021. La novità della delibera è data dal superamento della soluzione in passato adottata dall'Autorità di scindere le erogazioni di denaro o di sussidi direttamente e chiaramente monetizzabili da quegli interventi dal valore non direttamente monetizzabile o che costituiscono livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi.

Il nuovo orientamento ha valorizzato, alla luce del principio di uguaglianza, la ratio del comma 1 dell'art. 26, che è quella di dare trasparenza ai criteri che guidano la discrezionalità dell'amministrazione nella scelta dei beneficiari, come imparzialità delle scelte, buon andamento dell'azione amministrativa e buon uso delle risorse pubbliche. Si è quindi previsto che, ai sensi del comma 1 dell'art. 26, vadano pubblicati i criteri di distribuzione, non più solo – come in passato - degli aiuti e delle sovvenzioni consistenti in erogazioni di denaro, ma anche di qualsiasi tipologia di vantaggio economico che può derivare anche da prestazioni rese da enti pubblici, pure di natura assistenziale. Ciò in quanto, pur non avendo queste ultime un valore chiaramente quantificabile in termini di controvalore monetario, esse consentono, comunque, un risparmio economico a favore del beneficiario o un vantaggio. Tale pubblicazione, ai sensi del comma 1, va attuata con riferimento sia agli atti normativi, leggi e regolamenti, che enucleano i criteri e le modalità di assegnazione dei benefici, sia agli atti di carattere amministrativo generale predisposti in attuazione delle previsioni regolamentari o di legge.
Diverso ragionamento è stato svolto con riferimento ai dati da pubblicare ai sensi del comma 2 dell'art. 26, rispetto al quale rilevano solo gli atti con cui le amministrazioni e gli enti dispongono l'erogazione di vantaggi in denaro, e non anche gli atti di concessione riferiti a tutti i servizi o prestazioni non consistenti in erogazioni di denaro o gli atti di finanziamento non direttamente e chiaramente quantificabili in termini economico-monetari. Questo perché nella disposizione si indica chiaramente l'ammontare in euro – pari a mille per anno solare nei confronti dello stesso beneficiario – quale soglia economica da cui scatta l'obbligo di pubblicazione.
Nella delibera sono state altresì fornite specifiche indicazioni in tema di tutela della riservatezza, tenuto conto di quanto previsto dal comma 4 dell'art. 26 che esclude la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti di concessione dei vantaggi economici di qualunque genere, qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero al "disagio economico-sociale" degli interessati.
All'illustrazione dei nuovi orientamenti è anche seguita una serie di esemplificazioni per supportare le amministrazioni nella fase applicativa dei nuovi orientamenti. Specifica trattazione è stata, infatti, dedicata alle concessioni di immobili pubblici, alle prestazioni di assistenza domiciliare, ai progetti INPS "*Home Care Premium*", agli incentivi alla immissione in rete di biocarburanti (i CIC), agli alloggi di edilizia residenziale pubblica e ai servizi educativi comunali.
Ulteriori indicazioni sono state date circa le modalità di pubblicazione dei dati, il regime applicabile in caso di omessa pubblicazione, l'accesso civico generalizzato e documentale.

L'attività svolta per garantire trasparenza nella situazione di emergenza sanitaria da Covid-19

Un'importante parte dell'attività di regolazione svolta ha riguardato la tutela della trasparenza nell'attuale contesto emergenziale.
Ciò ha reso necessario un costante monitoraggio ed esame della normativa emanata per fronteggiare l'emergenza sanitaria, sociale ed economica da Covid – 19, al fine di indirizzare le pubbliche amministrazioni ed enti a garantire la massima trasparenza negli

interventi pubblici, intercettati dalla vigente normativa in materia, da porre in essere.
Riguardo alle erogazioni liberali previste dal decreto legge 17 marzo 2020 n. 18, convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27, a seguito delle valutazioni svolte in merito ai profili di trasparenza posti in capo alle amministrazioni tenute ad elargirle e alle possibili iniziative attivabili da ANAC, è stata avviata un'interlocuzione con il MEF, finalizzata alla predisposizione di uno schema congiunto per la rendicontazione delle donazioni da parte delle amministrazioni. Successivamente è stato adottato il comunicato del Presidente del 29 luglio 2020 "Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Modello di rendiconto delle donazioni ricevute ai sensi dell'art. 99 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con legge 24 aprile 2020, n. 27" con allegato il modello "Rendiconto della raccolta fondi a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID19".
Alla luce delle richieste di chiarimenti pervenute in merito alla corretta compilazione del Modello, l'Autorità ha valutato opportuno fornire ulteriori chiarimenti con il comunicato del Presidente del 7 ottobre 2020, "Integrazioni al Comunicato del Presidente dell'Autorità "Pubblicazione dei dati sulle erogazioni liberali a sostegno del contrasto all'emergenza epidemiologica da COVID-19" del 29.07.2020".
Analogamente è stata svolta un'analisi degli obblighi di trasparenza dell'iter procedurale di erogazione dei buoni spesa per l'acquisito di generi alimentari da parte di soggetti in condizioni di disagio economico sociale a causa dell'emergenza da Covid – 19. L'approfondimento ha avuto origine da una serie di segnalazioni trasmesse ad ANAC da alcuni privati cittadini, consiglieri comunali e giornalisti circa l'asserita mancanza di trasparenza, in alcuni comuni, dei dati sull'erogazione dei buoni per la spesa alimentare previsti dall'O.C.D.P.C. n. 658 del 29 marzo 2020 e ha portato all'adozione del comunicato del Presidente del 27 maggio 2020 "Pubblicazione dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020".
I *bonus* di cui alla richiamata ordinanza della protezione civile sono stati ricondotti agli atti di "concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati" previsti dall'art. 26 del d.lgs. 33/2013. È stato infatti valutato che si tratta di interventi di aiuto finanziario vincolato all'acquisto di generi alimentari di prima necessità per nuclei familiari che versano in situazione di difficoltà economico-finanziaria. Di conseguenza, l'indicazione fornita ai comuni è di pubblicare, innanzitutto, i criteri e le modalità di erogazione dei buoni (art. 26, co. 1) sul sito web all'interno della sezione "Amministrazione Trasparente", sotto sezione "Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici". Al riguardo, si è ritenuto opportuno specificare che gli atti di concessione dei buoni per la spesa alimentare adottati dai Comuni (art. 26, co. 2) vanno invece pubblicati, sempre nella sotto sezione richiamata, solo ove di importo complessivamente superiore a mille euro in un anno nei confronti dello stesso beneficiario.

L'Autorità ha raccomandato infine di escludere la pubblicazione dei dati identificativi delle persone fisiche destinatarie dei provvedimenti in questione qualora da tali dati sia possibile ricavare informazioni relative allo stato di salute ovvero alla situazione di disagio economico degli interessati (cfr. art. 26, co. 4), adottando tutti gli accorgimenti idonei a tutelarne quindi il diritto alla riservatezza.

E' stato inoltre adottato il comunicato del Presidente del 9 aprile 2020, "Indicazioni in merito all'attuazione delle misure di trasparenza di cui alla legge 6 novembre 2012, n. 190, e al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, nella fase dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e all'attività di vigilanza e consultiva dell'ANAC", con cui l'Autorità – considerato il perdurare della fase emergenziale – ha disposto: fino alla data del 15 maggio 2020 la sospensione dei termini per la pubblicazione dei dati di cui alla legge 190/2012 e al d.lgs. 33/2013; rinviato, fino alla data del 15 maggio 2020, l'avvio di nuovi procedimenti di vigilanza, sia d'ufficio che su segnalazione, sul rispetto delle misure di trasparenza di cui alla l. n. 190 del 2012 e al d.lgs. 33 del 2013. La medesima sospensione dell'attività di vigilanza non è stata, invece, prevista per l'attività consultiva. Ciò, in un'ottica di supporto e di ausilio alle amministrazioni.

Il costante monitoraggio della copiosa produzione normativa emergenziale ha, infine, consentito all'Autorità di evidenziare le criticità di alcune disposizioni volte in teoria a rafforzare la trasparenza in materia di contratti pubblici ma di fatto poco funzionali allo scopo. In particolare, in occasione dell'audizione presso le Commissioni riunite 8^ Lavori pubblici, comunicazioni e 1^ Affari costituzionali del Senato della Repubblica (cfr. capitolo 2) l'Autorità ha segnalato che le disposizioni introdotte non individuano un soggetto cui è affidato il compito di vigilare sulle nuove misure di trasparenza né prevedono un regime sanzionatorio applicabile nei casi di mancata osservanza dell'obbligo o un sistema di incentivi volti a sostenere la pubblicazione dei dati richiesti. Inoltre, si è espressa qualche perplessità in ordine alla scelta di prevedere, a fronte di importanti interventi, anche in termini di interoperabilità delle banche dati previsti, la realizzazione nei limiti delle risorse umane finanziarie e strumentali disponibili allo scopo a legislazione vigente, con conseguenti difficoltà applicative.

L'aggiornamento delle FAQ in materia di trasparenza

Nel 2020 ANAC ha avviato una importante azione di revisione delle FAQ in materia di trasparenza.

L'esigenza di aggiornamento è derivata, da un lato, dagli interventi del legislatore sulla normativa primaria e dalla adozione di numerosi atti di portata generale dell'Autorità (PNA, Linee Guida e Delibere), oltre a pareri resi in sede consultiva, che racchiudevano nuove, o non più coerenti, indicazioni rispetto a quelle evidenziate nelle FAQ pubblicate sul sito istituzionale. Dall'altro lato, dalla maggiore centralità assunta dalla trasparenza come presidio di prevenzione della corruzione nel difficile contesto emergenziale, che ha richiesto alle pubbliche amministrazioni di erogare a privati e imprese ingenti risorse pubbliche e di assumere decisioni e svolgere l'azione amministrativa spesso in deroga alla disciplina ordinaria.

L'Autorità, alla data del 30 luglio 2020, ha così revisionato 282 FAQ concernenti vari articoli del d.lgs. 33/2013. Nello specifico sono

state aggiornate le indicazioni in ordine a questioni di natura generale e all'ambito soggettivo di applicazione nonché all'accesso civico "semplice" e "generalizzato" e alla tutela dati personali. Si è altresì intervenuti in merito agli obblighi di pubblicazione concernenti: i titolari di incarichi politici, di amministrazione e di direzione o di governo; i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza; gli incarichi conferiti nelle società controllate e in amministrazione straordinaria; il personale; gli incarichi conferiti o autorizzati ai dipendenti pubblici; i bandi di concorso; i provvedimenti amministrativi; gli atti di concessione, sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici a persone fisiche ed enti pubblici e privati; i beni immobili e la gestione del patrimonio; i servizi erogati; i procedimenti amministrativi e gli Organi indipendenti di valutazione (OIV).

Le delibere a seguito di richieste di parere

Con la delibera 212 del 4 marzo 2020 "Applicabilità degli obblighi di pubblicazione ex art. 18 d.lgs. 33/2013 agli incarichi conferiti o autorizzati ai docenti a tempo pieno da parte degli Istituti superiori di studi musicali", l'Autorità ha fornito alcuni chiarimenti in merito agli obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai docenti a tempo pieno, ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013, negli Istituti superiori di studi musicali.

L'Autorità è così tornata sul tema della natura dei Conservatori e degli Istituti Superiori musicali. Previamente è stato valutato che gli Istituti superiori di studi musicali, in quanto istituzioni di Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica (AFAM), siano equiparabili alle istituzioni universitarie e, quindi, ricompresi nelle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. n. 165/2001, cui si applicano le disposizioni contenute nella l. n. 190/2012 e nel d.lgs. n. 33/2013.

Nel merito, è stato chiarito che nel novero degli "incarichi conferiti o autorizzati ai propri dipendenti", ai sensi dell'art. 18 d.lgs. 33/2013, non rientrano espressamente quelli per i quali non è necessaria la previa autorizzazione dell'amministrazione/ente di appartenenza e, dunque, quelli meramente oggetto di comunicazione. Tuttavia, anche in assenza di una norma che prevede uno specifico obbligo di trasparenza, tali dati possono, nella logica della "accessibilità totale", essere comunque pubblicati, ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, d.lgs. 33/2013, come "dati ulteriori", nel rispetto dei limiti indicati dall'articolo 5-bis del medesimo decreto e previa anonimizzazione dei dati personali eventualmente presenti.

Chiarimenti per superare la criticità applicativa derivante dal fatto che gli oneri di trasparenza sul servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati sono al contempo previsti sia dalla normativa generale sulla trasparenza, il d.lgs. 33/2013, che dalla normativa speciale, un atto di regolazione dell'Autorità di settore (ARERA), sono invece contenuti nella delibera 803 del 7 ottobre 2020 "Coordinamento della disciplina di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, con gli obblighi di trasparenza del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati previsti nella delibera n. 444 del 31 ottobre 2019 dell'Autorità per la regolazione Energia Reti e Ambiente (ARERA)".

L'Autorità ha evidenziato che, in attuazione delle misure di trasparenza del servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati stabilite da ARERA con propria delibera n. 444/2019, i gestori del

servizio, ivi compresi i comuni che lo gestiscono in economia, sono tenuti a pubblicare in apposita sezione del proprio sito istituzionale alcune informazioni minime, allo scopo di armonizzare le garanzie a tutela degli utenti sul territorio nazionale, indipendentemente dalla scelta organizzativa per la gestione del servizio e dalla tipologia delle tariffe applicate, e rafforzare così la trasparenza, in coerenza con gli obiettivi di carattere ambientale previsti dalla disciplina europea.

L'Autorità ha ritenuto che l'accesso diretto alla citata sezione dedicata al servizio di gestione dei rifiuti urbani risponde all'esigenza di agevolare la fruibilità delle informazioni da parte del cittadino e la valutazione del servizio offerto.

In un'ottica di semplificazione, l'Autorità ha così indicato alle pubbliche amministrazioni ed enti che, ove essi siano tenute a pubblicare sul proprio sito istituzionale i dati e le informazioni attinenti al servizio di gestione dei rifiuti urbani e assimilati in conformità a quanto stabilito nella predetta delibera ARERA 444/2019, la misura di trasparenza prevista all'art. 32 "Obblighi di pubblicazione concernenti i servizi erogati" del d.lgs. n. 33/2013, con riferimento a tale specifico ambito, possa intendersi attuata anche mediante l'inserimento del collegamento ipertestuale dalla sotto-sezione "Servizi erogati", della sezione "Amministrazione Trasparente" alla distinta sezione in cui i dati e le informazioni indicati all'art. 32 sono resi disponibili, nel rispetto della qualità delle informazioni ai sensi dell'art. 6 del medesimo d.lgs. 33/2013.

Con la successiva delibera n. 1047 del 25 novembre 2020, recante "Pubblicazione dei dati sui compensi concernenti gli incentivi tecnici di cui all'art. 113, d.lgs. 50/2016, al personale dipendente", ANAC ha affrontato, per la prima volta, una questione che riguarda differenti profili normativi su cui è intervenuta ripetutamente e invano la giurisprudenza amministrativa e contabile: la trasparenza da assicurare agli incentivi tecnici, con cui si stimola e premia l'ottimale utilizzo delle professionalità interne, rispetto al ricorso all'affidamento esterno di incarichi professionali.

L'intervento dell'Autorità è stato quindi motivato dall'esigenza di dare trasparenza a un istituto complesso e di particolare rilevanza sotto il profilo sia della numerosità delle stazioni appaltanti interessate, sia dell'entità economica, potendo raggiungere il beneficio economico livelli molto significativi. Le amministrazioni aggiudicatrici hanno, infatti, la facoltà di destinare ad un apposito fondo risorse finanziarie in misura fino al 2% modulate sull'importo dei lavori, servizi e forniture, posti a base di gara, per le funzioni tecniche svolte dai dipendenti delle stesse non aventi qualifica dirigenziale.

L'Autorità ha *in primis* verificato l'insussistenza ai sensi del d.lgs. 33/2013 di uno specifico obbligo di pubblicazione, delle determine dirigenziali di liquidazione degli incentivi tecnici al dipendente delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori di cui all'art. 113 del d.lgs. 50/2016. È stata altresì riscontrata la mancanza di previsioni finalizzate a garantirne la trasparenza nei (pochi) regolamenti per la ripartizione dell'incentivo tecnico adottati dalle amministrazioni in adempimento al codice.

Preso atto del vuoto normativo, l'Autorità ha affermato il principio che i dati contenuti nelle predette determinazioni possono essere pubblicati, ai sensi dell'art. 18 "Obblighi di pubblicazione dei dati relativi agli incarichi conferiti ai dipendenti pubblici" del d.lgs.

33/2013, nella sezione "Amministrazione trasparente", poiché le somme sono liquidate a fronte di incarichi attribuiti al personale dipendente dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore medesimo.
Inoltre, alla luce delle criticità interpretative e applicative emerse nel quadro normativo primario e secondario, è stata data informazione della adozione della citata delibera alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi (D.A.G.L.), che svolge una funzione di coordinamento sul contenuto da dare ai predetti regolamenti, affinché indirizzi le amministrazioni pubbliche aggiudicatrici a prevedere specifiche disposizioni in tema di trasparenza degli incentivi tecnici, nell'ottica di rendere conoscibile ai cittadini l'utilizzo delle risorse pubbliche ad esse destinate.
La delibera 1054 del 25 novembre 2020, recante "Interpretazione della locuzione "enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione" e di "svolgimento di attività professionali" di cui all'art. 15, co. 1, lett. c) del d.lgs. 33/2013" ha riguardato la perimetrazione del concetto di "enti di diritto privato regolati o finanziati dalla pubblica amministrazione" di cui all'art. 15, co. 1, lett. c), d.lgs. 33/2013,
L'Autorità, tenuto conto dell'assenza di una definizione nel d.lgs. 33/2013 e altresì della comune ratio di garantire l'imparzialità nello svolgimento dell'incarico ed evitare situazioni di conflitto di interessi, per la definizione di ente di diritto privato regolato o finanziato da una pubblica amministrazione, ha ritenuto ragionevole fare riferimento a quanto previsto all'art. 1, co. 2, lett. d), d.lgs. 39/2013 e ai chiarimenti già forniti al riguardo, in particolare nella delibera ANAC 553/2019.
Dunque, per "ente regolato dalla pubblica amministrazione" deve intendersi l'ente sul quale il soggetto pubblico esplica poteri che incidono sullo svolgimento dell'attività principale, anche attraverso il rilascio di autorizzazioni o concessioni, l'esercizio continuativo di poteri di vigilanza, di controllo o di certificazione. Invece, per "ente finanziato da una pubblica amministrazione" va inteso l'ente la cui attività è finanziata attraverso rapporti convenzionali, quali contratti pubblici, contratti di servizio pubblico e di concessione di beni pubblici, purché i finanziamenti abbiano le caratteristiche della rilevanza economica e della continuità/stabilità.
Nella delibera in esame è stato altresì chiarito che per quanto concerne l'individuazione dei dati da pubblicare, ai fini del citato art. 15, co. 1, lett. c), è sufficiente l'indicazione della carica o dell'incarico ricoperto e la denominazione dell'ente privato regolato o finanziato, secondo un criterio di ragionevolezza e coerenza sistematica.
Con specifico riguardo ai dati da pubblicare sull'attività professionale, in relazione allo scopo della norma, l'Autorità ha inoltre precisato che sono da rendere, almeno, le informazioni relative al settore e alle materie che costituiscono l'oggetto principale dell'attività professionale svolta nei confronti sia di soggetti pubblici che privati e l'indicazione della tipologia di tali soggetti, al fine di consentire all'amministrazione di valutare eventuali situazioni di conflitti di interesse. Da ultimo, la precisazione sotto il profilo temporale per cui occorre considerare gli incarichi in corso o svolti in un periodo di tempo delimitato antecedente il conferimento dell'incarico, che può essere parametrato

al periodo di raffreddamento di due anni previsto nel d.lgs. 39/2013 (artt. 4 e 5).
Una rilevante novità rappresentano gli orientamenti espressi dall'Autorità sul regime di trasparenza dell'istituto della finanza di progetto o *project financing*, contenuti nella delibera n.329 del 21 aprile 2021.
La procedura di *project financing* a iniziativa privata, di cui all'art. 183, co. 15, del Codice dei contratti pubblici, è articolata, come evidenziato da consolidata giurisprudenza, in due serie procedimentali: la prima volta alla valutazione della proposta del privato relativa alla realizzazione in concessione di lavori, inseriti o meno nel programma triennale dei lavori, mentre la seconda è finalizzata alla scelta del contraente.
Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che soltanto i provvedimenti finali adottati nell'ambito della seconda fase siano da ricomprendere tra i provvedimenti finali dei procedimenti di scelta del contraente per l'affidamento di lavori di cui all'art. 23, co. 1, lett. b), d.lgs. 33/2013.
Per quanto concerne, invece, la prima fase di valutazione delle proposte, ha precisato che le amministrazioni aggiudicatrici sono tenute a distinguere a seconda che le proprie determinazioni inerenti alla valutazione di fattibilità della proposta siano positive o meno. Nel primo caso ricorrono gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 37, co. 1, lett. b), d.lgs. 33/2013. Nel secondo caso, invece, non sussistono obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 37 citato, poiché il provvedimento adottato non va ad incidere sulla programmazione degli interventi della pubblica amministrazione.
ANAC anche in caso di diniego ha comunque ritenuto che le amministrazioni aggiudicatrici, ai sensi del combinato disposto dell'art. 183, co. 15 e dell'art. 30, co. 8 del d.lgs. 50/2016 nonché degli artt. 1, co. 1, 2, co. 1 e 3, co. 1 della l. 241/1990, siano tenute a concludere il procedimento di valutazione della proposta di *project financing* con un provvedimento espresso e motivato ai sensi della legge 241/1990.
Al fine di garantire la trasparenza delle determinazioni assunte, la delibera contiene l'indicazione di pubblicare gli estremi del provvedimento espresso e motivato all'interno della Sezione "Amministrazione Trasparente", sotto-sezione "Dati ulteriori", assicurando la tutela della riservatezza a norma dell'art. 7-bis, d.lgs. 33/2013, ferma restando la possibilità di esercizio del diritto di accesso civico generalizzato di cui agli artt. 5, co. 2, e 5-bis del d.lgs. 33/2013. L'Autorità ha ritenuto auspicabile un link anche alle sotto-sezioni "Provvedimenti", ex art. 23, e "Bandi di gara e contratti", ex art. 37 del d.lgs. 33/2013. Riguardo al contenuto, l'auspicio dell'Autorità è che siano pubblicati dati che rendono il provvedimento identificabile, quali la data, il numero di protocollo, l'oggetto, l'ufficio che lo ha formato e il destinatario ovvero la tipologia di destinatario in ragione della necessità di garantire la tutela della riservatezza, come sopra indicato.
L'Autorità ha poi trattato alcuni profili riguardanti l'applicabilità 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".
Lo ha fatto approfondendo il tema sia con riguardo ai titolari di incarichi politici (comma 1 dell'art. 14), che ai titolari di incarichi

"di amministrazione, di direzione o di governo e i titolari di incarichi dirigenziali" (comma 1-bis dell'art. 14).
Con riferimento ai primi è stata adottata la delibera 537 del 17 giugno 2020, recante "Modificazione ed integrazione della delibera n. 241 del 8 marzo "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 modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016" relativamente alle Province, Città metropolitane, Comunità montane, Unioni di Comuni, Consorzi di enti locali e forme associative analoghe di cui al Capo V del titolo II della Parte Prima del d.lgs. 267/2000" .
Nello specifico si è valutato se le semplificazioni nella pubblicazione dei dati di cui all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 previste nella risalente delibera ANAC n. 641 del 14 giugno 2017 per i componenti degli organi politici delle Province provenienti da Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti (§ 2.1 -"Titolari di incarichi politici"), potessero valere anche per i Consiglieri Metropolitani e i Componenti della Conferenza Metropolitana provenienti dalle medesime piccole municipalità.
Con la delibera in argomento si è ritenuto di superare l'orientamento secondo cui, ai fini della sussistenza o meno dell'obbligo di pubblicare i dati reddituali e patrimoniali dei titolari di incarichi politici dei Comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, laddove assumano un incarico in un organo politico di secondo livello, andasse operata una distinzione basata sulla diversificazione tra partecipazione "di diritto" e partecipazione "a seguito di elezione" agli stessi organi politici, prevedendo di pubblicare tali dati solo nel caso di partecipazione a seguito di elezione.
In un'ottica di razionalizzazione, semplificazione e limitazione degli oneri per le amministrazioni, a tal criterio si è preferito quello del regime di trasparenza già applicato nei Comuni da cui provengono i componenti, eletti o nominati, degli organi dell'ente di secondo livello.
In applicazione di tale principio, è stata quindi esclusa la pubblicazione dei dati reddituali e patrimoniali di cui alla lett. f), co.1, dell'art. 14 per i titolari di incarichi politici dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti qualora eletti, nominati, o componenti di diritto degli organi politici delle Province, delle Città metropolitane, delle Comunità montane, delle Unioni di comuni, dei Consorzi di enti locali e delle altre forme associative di cui al Capo V del titolo II della Parte Prima del d.lgs. 267/2000.
Si è detto anche che rimane, invece, ferma la pubblicazione dei dati e delle informazioni di cui all'art. 14, co. 1, lett. f) del d.lgs. 33/2013 per i titolari di incarichi politici dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti eletti, nominati, o componenti di diritto negli organi politici nelle province, nelle città metropolitane, nelle comunità montane, nelle unioni di comuni, nei consorzi di enti locali e nelle altre forme associative di cui al Capo V del titolo II della Parte Prima del d.lgs. 267/2000.
Nell'ottica di agevolare le amministrazioni e di semplificarne gli oneri, è stato altresì chiarito che, per ridurre gli oneri di pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente" possa essere realizzato un collegamento ipertestuale che rinvii ai siti istituzionali dei comuni dove detti dati sono pubblicati) e che, in caso di mancata pubblicazione da parte dei comuni di provenienza, i

RPCT degli enti locali di secondo livello interessati segnalano all'ANAC e ai comuni di provenienza gli inadempienti riscontrati. In merito invece all'applicabilità dell'art. 14 a figure diverse da coloro che ricoprono cariche politiche, già l'Autorità, nel 2019, aveva adottato la delibera n. 586 del 26 giugno 2019 con cui aveva fornito chiarimenti e precisazioni in merito sui criteri e le modalità di applicazione dell'art. 14, co. 1, 1-bis e 1-*ter* del d.lgs. 33/2013 alle amministrazioni pubbliche e agli enti di cui all'art. 2-bis del medesimo decreto, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019.
Nel corso del 2020, l'attività di regolazione dell'ANAC ha dovuto tenere conto della modifica normativa disposta dall'art. 1, co. 7, del d.l. n. 162/2019 recante "Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica", convertito in legge 28 febbraio 2020, n. 8, che ha introdotto alcune disposizioni in materia di trasparenza proprio con riferimento agli obblighi di pubblicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013.
L'Autorità ha fornito alcuni elementi interpretativi per superare dubbi sull'ambito applicazione della novella legislativa. Rimane tuttavia necessario l'intervento del Regolamento governativo.

I pareri resi in materia di trasparenza
L'Autorità svolge anche attività consultiva, finalizzata a fornire indicazioni in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della normativa in materia di trasparenza, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti.
L'attività consultiva ha riguardato alcuni argomenti che, per il profilo interpretativo e sistematico, appaiono meritevoli di essere brevemente illustrati.

- *Ambito soggettivo di applicazione del d.lgs. 33/2013*

Un'importante parte dei pareri formulati ha riguardato la natura giuridica di alcuni soggetti, enti, società, fondazioni, ai fini dell'applicazione della disciplina sulla trasparenza.
L'Autorità è tornata a chiarire l'assoggettabilità alle previsioni del d.lgs. 33/2013 dei collegi e degli ordini professionali.
È stato evidenziato che l'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, introdotto dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, al comma 2, precisa che la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni si applica anche agli ordini professionali, in quanto compatibile. La nuova disposizione, quindi, assoggetta i collegi e gli ordini professionali agli obblighi di trasparenza dello stesso decreto, indipendentemente dalla natura giuridica ad essi attribuita dalle diverse leggi istitutive, con il solo limite della compatibilità richiamata.
In particolare, per il Collegio dei maestri di sci della regione Veneto, da cui è mosso l'approfondimento svolto, l'Autorità ha chiarito che la professione di maestro di sci rientri tra le attività professionali regolamentate, ovvero quelle il cui esercizio è consentito dalla legge solo previa iscrizione al collegio professionale. Quest'ultimo è infatti "organo di autodisciplina e di autogoverno" della professione di maestro di sci, di cui fanno parte tutti i maestri iscritti nell'albo della regione. Tale iscrizione è condizione per l'esercizio legittimo della professione, pena

l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria. Il Collegio, mediante il proprio consiglio direttivo, svolge tutte le funzioni relative alla tenuta dell'albo professionale. Tutto ciò in analogia agli altri ordini e collegi professionali.
Pertanto, quale articolazione di livello territoriale, l'Autorità ha valutato che il Collegio dei maestri di sci della regione Veneto è sottoposto alle medesime disposizioni in materia di trasparenza del livello centrale. Come già chiarito nella sezione del PNA 2016, Approfondimento di Parte speciale III "Ordini e Collegi professionali", le indicazioni ivi contenute sono infatti rivolte agli ordini e ai collegi professionali di livello sia centrale che territoriale.
Sono stati poi esaminati diversi casi specifici di enti, società pubbliche, associazioni e fondazioni, per valutarne la riconducibilità alla categoria dell'ente pubblico (non economico o economico) oppure delle società a controllo pubblico, come definite dal d.lgs. n. 175/2016 (testo unico sulle società a partecipazione pubblica-TUSP), o dell'ente di diritto privato in controllo pubblico, ove sussistano le condizioni previste dalla legge (bilancio, nomina della totalità dei componenti degli organi di amministrazione o di indirizzo da parte della pubblica amministrazione, finanziamento pubblico maggioritario).
Gli esiti di queste istruttorie, condotte sulla base della normativa e degli orientamenti espressi dall'Autorità nelle linee guida di cui alle delibere 1310/2016 e 1134/2017, hanno comportato, in alcuni casi, l'assoggettamento degli enti in esame agli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. n. 33/2013, in quanto compatibili, con riferimento all'organizzazione e all'attività svolta. In altri casi, essendo integrato solo il requisito del bilancio, l'Autorità ha dovuto valutare la natura dell'attività svolta dall'ente di diritto privato, ai fini dell'applicazione degli obblighi di trasparenza meno stringenti limitati alla sola attività di pubblico interesse, ivi compreso l'accesso civico generalizzato, e non alla organizzazione, previsti dall'art. 2-*bis*, co. 3, del d.lgs. 33/2013.
È ai soggetti privati di cui all'art. 2-*bis*, co. 3, tra gli altri, che sono stati ricondotti gli Istituti di Patronato e assistenza sociale, nel parere reso dall'Autorità al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ente cui la normativa attribuisce compiti di vigilanza nei confronti di tali istituti.
A fronte dell'istanza formulata, l'Autorità ha svolto un approfondimento sulla natura giuridica, sulle funzione esercitate dai Patronati, nonché sui rapporti con il Ministero vigilante come definiti dalla normativa di riferimento (legge 30 marzo 2001, n. 152, recante "Nuova disciplina per gli istituti di patronato e di assistenza sociale" e decreto del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali 10 ottobre 2008, n. 193, Regolamento per il finanziamento degli istituti di patronato ai sensi dell'art. 13, comma 7, della legge 30 marzo 2001, n. 152), e sugli orientamenti espressi dal giudice amministrativo e costituzionale.
L'indagine ha messo in luce la connotazione pubblicistica dei servizi prestati dai Patronati. La norma definisce, infatti, l'attività svolta dai Patronati quale "servizio di pubblica utilità" (art. 1, l. n. 152/2001). In linea con tale definizione, il giudice amministrativo ha affermato che "è indubbio che i patronati perseguono una finalità di interesse pubblico, consistente nella tutela dei diritti dei lavoratori di natura previdenziale nei procedimenti amministrativi e

giurisdizionali ai sensi dell'art. 38 della Costituzione", richiamando in proposito la sentenza della Corte Costituzionale n. 42/2000 (cfr. TAR Campania, Sez. VIII, Napoli, n. 7633/2009).
La chiara attribuzione della natura di ente di diritto privato non ha quindi mutato il carattere pubblico delle funzioni attribuite ai Patronati. È sulla base della qualificazione di tali funzioni - quali attività di pubblico interesse - che l'Autorità ha ritenuto che, laddove il bilancio dell'istituto di Patronato sia di importo superiore a 500.000 euro, esso ricada fra i soggetti indicati all'art. 2-bis, co. 3, del d.lgs. 33/2013, tenuti a dare trasparenza ai dati e ai documenti inerenti all'attività di pubblico interesse svolta e non anche alla propria organizzazione.
Nel medesimo quesito l'Autorità ha escluso per i Patronati la configurabilità della fattispecie di ente di diritto privato in controllo da parte del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, di cui all'art. 22, co. 1, lett. c) del d.lgs. 33/2013. Inoltre, sono stati esclusi dall'ambito di applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/2013 i provvedimenti di assegnazione dei finanziamenti ai patronati da parte del ministero vigilante in quanto concessi per lo svolgimento di specifiche prestazioni.
In merito alle società pubbliche, ai fini della loro riconducibilità all'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 2-bis, co. 2, lett. b) del d.lgs. 33/2013, è stata affrontata la questione della configurabilità del controllo pubblico e della riconducibilità di alcune società pubbliche nell'ambito delle società quotate, come definite dal d.lgs. n. 175/2016, art. 2, co. 1, lett. p). A tale ultimo riguardo, si evidenzia infatti che per le società quotate l'art. 2 citato contempla espressamente l'esclusione dall'ambito di applicazione della normativa in materia di trasparenza, oltre che di prevenzione della corruzione Questi profili sono stati trattati congiuntamente alla questione dell'applicazione della normativa sull'anticorruzione, cui si (cap. 4 del presente documento "Le azioni in materia di prevenzione della corruzione").
In alcuni pareri, sono stati forniti ulteriori chiarimenti in merito ai requisiti previsti dall'art. 2-*bis*, co. 2, lett. c), del d.lgs. 33/2013 al fine di assoggettare o escludere dall'applicazione del medesimo decreto associazioni, fondazioni e enti di diritto privato.
Sono stati così sciolti alcuni nodi interpretativi riguardo al criterio del "finanziamento maggioritario, per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni" riguardo alle associazioni operanti nel settore museale. Tra questi, la riconducibilità al novero dei contribuiti pubblici dei corrispettivi pagati in favore delle associazioni dalle Istituzioni scolastiche a fronte di visite ai luoghi museali e di attività didattiche, e la possibilità di ricomprendere tali corrispettivi nel valore della produzione del conto economico.
Al riguardo, l'Autorità ha ritenuto che nei "contributi pubblici" siano compresi, oltre ai trasferimenti e ai contributi in conto corrente ricevuti dai soci fondatori e da altre pubbliche amministrazioni, anche i corrispettivi per l'erogazione dei servizi museali remunerati con la vendita dei biglietti introitati dalle associazioni, laddove le stesse provvedano alla gestione dei musei. I servizi museali appaiono, infatti, riconducibili all'ambito dei servizi pubblici, anche tenuto conto della finalità didattica e divulgativa svolta dalle associazioni nella gestione dei medesimi. Sotto tale profilo, l'Autorità ha, peraltro, ritenuto che non sembra

rilevare la distinzione fra i corrispettivi pagati dal pubblico e quelli provenienti dagli Istituti scolastici.
Pertanto, il totale dei proventi derivanti dall'erogazione dei servizi museali può essere considerato ai fini della valutazione del requisito del finanziamento pubblico maggioritario, secondo quanto prospettato nella delibera ANAC n. 1134/2017.
Per quanto concerne il "valore della produzione", esso ricomprende i consistenti ricavi derivanti dalle visite al museo e quelli connessi ai laboratori e alle attività didattiche in generale svolti con le scuole, nonché i ricavi derivanti dai contributi in conto esercizio. Occorre poi verificare se dai dati riportati nei bilanci delle associazioni si evinca che l'importo relativo alle voci da inserire tra i "contributi pubblici" risulti maggioritario rispetto a quello del "valore della produzione".
In presenza delle predette circostanze, l'Autorità ha ritenuto la tipologia di associazioni in argomento riconducibile tra i soggetti di cui all'art. 2-bis, co. 2, lett. c), d.lgs. 33/2013, ai quali si applica, in quanto compatibile, la disciplina sulla trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni di cui al comma 1 dello stesso art. 2-bis, come precisata nell'Allegato alla delibera n. 1134/2017.
L'Autorità è tornata a trattare anche il tema dell'assoggettabilità delle Università non statali alle previsioni della normativa di trasparenza, questione rispetto alla quale sia la giurisprudenza amministrativa, che la stessa Autorità si erano già pronunciate, non sempre negli stessi termini. In assenza di una posizione univoca ricavabile dalla normativa di riferimento, l'Autorità, dopo aver emanato un atto di segnalazione a Governo e Parlamento (cfr. il n. 7 del 23 luglio 2019) ha valutato che, a differenza di quanto previsto per le istituzioni universitarie statali, pacificamente rientranti nell'ambito soggettivo della normativa sulla trasparenza, al fine dell'applicazione alle università private della normativa sulla trasparenza occorre la verifica, caso per caso, dell'integrazione dei requisiti previsti ai sensi del comma 3 dell'art. 2-*bis*. Valutato del tutto presumibile che tali enti abbiano un bilancio superiore a cinquecentomila euro, l'Autorità ha ritenuto che l'attività di ricerca e di istruzione finalizzata al rilascio di titoli legalmente riconosciuti, svolta da tali università sia un servizio pubblico e quindi ragionevolmente attività di pubblico interesse. Ciò tenendo anche conto che le università non statali operano nell'ambito delle norme dell'art. 33, ultimo comma, della Cost. e delle leggi che li riguardano, nonché dei principi generali della legislazione in materia universitaria in quanto compatibili e del fatto che rispondano al fine specifico di garantire, nell'interesse pubblico, che gli standard di didattica e di ricerca offerti non siano inferiori a quelli delle università statali. Di conseguenza, è stata confermata l'applicabilità della trasparenza alle università libere, seppur limitatamente all'attività di pubblico interesse svolta, del tutto in linea con le conclusioni cui l'Autorità era giunta con riferimento alle Università telematiche (cfr. Approfondimento III di parte speciale all'Aggiornamento 2017 al PNA).
L'Autorità ha confermato, invece, l'esclusione dell'applicazione alle citate università delle norme che attengono alla prevenzione della corruzione.

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"

Numerosi sono stati i quesiti in cui sono stati chiesti chiarimenti sul regime di trasparenza cui i titolari di incarichi o cariche di amministrazione, di direzione o di governo comunque denominati sono tenuti ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013. Le istanze di parere sono state formulate da una vasta eterogeneità di soggetti (ministeri, università pubbliche, enti pubblici economici e soprattutto ordini professionali).

Le indicazioni fornite dall'Autorità nelle istruttorie cui ci si riferisce hanno consentito di chiarire che i componenti degli organi di gestione, amministrazione ed indirizzo dei citati enti sono da qualificarsi come titolari di cariche di amministrazione, di direzione o di governo e pertanto rientrano tra quei soggetti cui, in forza dell'art. 14, co. 1 bis, d.lgs. 33/2013, si applicano gli obblighi di pubblicazione di cui all'art. 14, co. 1 del medesimo decreto, ivi inclusi quelli relativi alle dichiarazioni reddituali e patrimoniali.

È stato altresì precisato che la circostanza per cui alcuni amministratori di un ente possano anche essere titolari di un incarico politico di carattere nazionale non incide sull'applicabilità degli obblighi di cui all'art. 14, co. 1 del d.lgs. 33/2013 ai medesimi.

In altre istruttorie svolte, l'Autorità ha valutato applicabili gli obblighi di cui all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 anche qualora gli incarichi di amministrazione, gestione, indirizzo di un ente siano svolti da sostituti che occupano momentaneamente ruoli vacanti. Ciò in quanto ha valutato che le mansioni e le responsabilità di fatto assunte fossero le medesime dei titolari dell'incarico prevedendo, quindi, anche nei confronti di tali figure il pieno assoggettamento alla trasparenza di cui all'art. 14.

Art. 15 del d.lgs. 33/2013 "Obblighi di pubblicazione concernenti i titolari di incarichi di collaborazione o consulenza"

L'Autorità ha trattato il tema degli effetti della mancata pubblicazione dei dati ex art. 15 inerenti a contratti di patrocinio legale che una azienda sanitaria locale aveva conferito negli anni a professionisti del libero foro per la propria difesa in giudizio.

Tali dati non erano stati mai pubblicati sul sito istituzionale dell'Azienda, né comunicati al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio ai sensi dell'art. 53, comma 14, del d.lgs. 165/2001, pur facendo riferimento a mandati di rappresentanza in giudizio di più di dieci anni fa. L'Autorità ha *in primis* ricostruito il sistema delle fonti che regolano la materia degli incarichi esterni che si sono susseguite nel tempo, distinguendo tra incarichi conferiti a soggetti esterni alle amministrazioni anteriormente e successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013. Nel merito, ha poi valutato se la pubblicazione tardiva, ora per allora, a distanza di più di dieci anni, di atti di conferimento relativi a incarichi di collaborazione e consulenza mai pubblicati potesse sanare retroattivamente le conseguenze del mancato adempimento tempestivo. Alla questione è stata data risposta negativa.

Nell'istruttoria portata all'attenzione del Consiglio è stato infatti ricordato che la *ratio* sottesa al d.lgs. 33/2013 – che è quella di

favorire forme diffuse di controllo sociale sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche – assicura la conoscibilità dell'attività svolta dai pubblici apparati e della gestione della spesa pubblica, conoscibilità che per essere effettiva e concreta deve essere garantita nell'immediatezza delle stesse o comunque entro l'arco temporale definito dal legislatore. È proprio in questa prospettiva che l'art. 15 del d.lgs. 33/2013 impone l'obbligo di pubblicare i dati riferiti agli incarichi di consulenza/collaborazione conferiti, a qualsiasi titolo, a soggetti esterni, sia a titolo gratuito che oneroso entro tre mesi dal conferimento dell'incarico e per i tre anni successivi alla cessazione, prevedendo in questi casi una serie di conseguenze specificamente indicate sia nell'art. 15 che nel 46 del d.lgs. 33/2013 che è stato ritenuto non vengono meno anche in caso di pubblicazione tardiva.

Di conseguenza, è stato valutato che fosse comunque doveroso per l'Azienda procedere alla raccolta e alla pubblicazione dei dati sugli incarichi ex art. 15 conferiti ma mai pubblicati con particolare riferimento a quegli incarichi che, ancorché risalenti e (anche) anteriori al d.lgs. 33/2013, si fossero conclusi negli ultimi tre anni e così pure per tutti quegli incarichi di collaborazione e consulenza affidati anche prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 che dovessero ancora oggi produrre i loro effetti.

La pubblicazione non è stata invece ritenuta doverosa per gli atti di conferimento che avessero cessato i propri effetti dal 2017 a ritroso, per i quali non sussiste più ad oggi un obbligo di pubblicazione, fermo restando che per questi la trasparenza è assicurata mediante la possibilità di presentare l'istanza di accesso civico ai sensi dell'art. 5 ovvero istanza di accesso civico generalizzato.

Sempre con riguardo agli incarichi di patrocinio legale, l'Autorità ha poi fornito chiarimenti in ordine al criterio per la corretta pubblicazione nella sezione *"Amministrazione trasparente"*. Tenuto conto di quanto già precisato nelle Linee guida n. 12 recanti "Affidamento dei servizi legali", ha ribadito che tutte le volte in cui una pubblica amministrazione, o ente, affidi incarichi di patrocinio legale che possono essere inquadrati come incarichi di consulenza è tenuta a pubblicare i relativi dati, ai sensi dell'art. 15, commi 1 e 2, d.lgs. 33/2013, sul proprio sito istituzionale nella sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di primo livello "Consulenti e collaboratori". Diversamente, nel caso si affidi all'esterno la complessiva gestione del servizio di assistenza legale, ivi inclusa la difesa giudiziale, ha luogo una procedura di appalto di servizi, con conseguente applicabilità delle regole del codice dei contratti pubblici e, pertanto, si è tenuti a pubblicare sul profilo di committente le informazioni stabilite dalle richiamate norme all'interno della sezione "Amministrazione trasparente", sotto-sezione di 1° livello "Bandi di gara e contratti".

Art. 40 del d.lgs. 33/2013 "***Pubblicazione e accesso alle informazioni ambientali***"

Nel corso del 2020, l'Autorità ha esaminato alcune questioni inerenti l'applicazione della trasparenza alla materia ambientale.

In particolare, è stato affrontato il tema dell'applicabilità alle Università statali degli obblighi di pubblicazione previsti dall'art. 40 del d.lgs. 33/2013.

La questione è sorta in quanto le istituzioni universitarie, da un punto di vista generale, rientrano nell'ambito soggettivo della normativa sulla trasparenza poiché ricomprese nel novero di "pubbliche amministrazioni" ai sensi del combinato disposto dell'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013 e dell'art. 1, co. 2 del d.lgs. 165/2001. Tuttavia, esse non sono espressamente indicate nella disposizione del d.lgs. 195/2005, cui l'art. 40 rinvia nel delineare l'ambito soggettivo di applicazione della norma (amministrazioni pubbliche statali, regionali, locali, aziende autonome e speciali, enti pubblici, concessionari di pubblici servizi, nonché ogni persona fisica o giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali o eserciti responsabilità amministrative sotto il controllo di un organismo pubblico).
Ricostruita la normativa di riferimento sul sistema universitario e la posizione assunta dalla giurisprudenza circa la natura giuridica delle università pubbliche (su tutte SS.UU. Corte di Cassazione, sentenza n. 10700 del 2006), l'Autorità ha concluso che le Università statali, poiché per effetto della legge 9 maggio 1989, n. 168, con la quale è stato istituito il Ministero dell'università e della ricerca scientifica, hanno autonomia didattica e scientifica, oltre che autonomia organizzativa, finanziaria e contabile, nonché statutaria e regolamentare, possono esser ricondotte agli "enti pubblici", e pertanto assoggettate all'obbligo di pubblicazione previsto dall'art. 40 nella misura e nei limiti in cui detengano effettivamente informazioni ambientali. L'Autorità ha del resto ravvisato che alla stessa conclusione si giungerebbe considerando le Università come "persona giuridica che svolga funzioni pubbliche connesse alle tematiche ambientali". Resta fermo che deve verificarsi, caso per caso, se effettivamente gli atenei svolgano funzioni ambientali e in che termini possono trovarsi a detenere informazioni ambientali da pubblicare.
L'Autorità ha altresì valutato l'applicabilità ai dati sulla raccolta differenziata dell'art. 40 che impone alle amministrazioni di pubblicare, sui propri siti istituzionali, all'interno di un'apposita sezione detta "Informazioni ambientali", le informazioni ambientali che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali, nonché le relazioni di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 195.
È stato infatti chiarito che, da un lato, sussiste un obbligo di comunicazione da parte dei comuni dei dati sulla raccolta differenziata dei rifiuti solidi e urbani e assimilati, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'attività di vigilanza in materia da parte degli organi preposti a livello regionale e nazionale. Dall'altro lato sussiste, altresì, un obbligo di pubblicazione da parte dei Comuni dei dati sulla raccolta differenziata dei rifiuti solidi e urbani e assimilati ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. 33/2013, quale "Informazioni ambientale" sub specie di "fattori quali le sostanze, l'energia, il rumore, le radiazioni od i rifiuti, anche quelli radioattivi, le emissioni, gli scarichi ed altri rilasci nell'ambiente, che incidono o possono incidere sugli elementi dell'ambiente, individuati al numero 1)" (cfr. numero 2), lett. a), co. 1, art. 2, d.lgs. 195/2005).

Obblighi di trasparenza dei rimborsi spese ai componenti delle commissioni elettorali

Tra le nuove questione sottoposte all'Autorità vi è quella relativa agli obblighi di pubblicazione dell'atto che dispone il rimborso spese ai componenti della commissione elettorale circondariale operante presso le pubbliche amministrazioni, in particolare, se tale atto debba essere pubblicato, ai sensi dell'art. 26 del d.lgs. 33/2013.
L'Autorità in merito a tale questione di portata generale, interessando tutta la ampia platea degli enti territoriali italiani, ha verificato che il d.lgs. 33/2013 non contiene una norma sulla trasparenza delle commissioni elettorali circondariali ovvero una specifica disposizione recante obblighi di pubblicazione dell'atto con cui si dispone il rimborso spese ai componenti della commissione.
L'art. 26 del d.lgs. 33/2013, come precisato dall'Autorità nella delibera 1310/2016, riguarda tutti quei provvedimenti che, sulla base della normativa vigente, sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse. Si è, pertanto, ritenuto che essa non può applicarsi ad atti il cui oggetto non ha la qualificazione giuridica di sostegno ai soggetti beneficiari ma di mero rimborso spese, avendo le somme percepite dal componente mera natura "restitutoria" di spese sostenute ed anticipate dallo stesso per svolgere la funzione di controllo statale fuori sede.
In conclusione sulla questione, stante l'assenza di una specifica disposizione del d.lgs. 33/2013, i dati sui rimborsi possono risultare, sia pure complessivamente, fra quelli relativi ai pagamenti delle pubbliche amministrazioni, ai sensi dell'art. 4-*bis* del d.lgs. 33/2013. Inoltre, qualora l'incarico di componente della commissione circondariale sia affidato a dipendenti pubblici, l'amministrazione di riferimento è tenuta a pubblicare i dati relativi a detto incarico ai sensi dell'art. 18 del d.lgs. 33/2013.
Rimane salva la facoltà di pubblicare i dati ai sensi dell'art 7-*bis* del d.lgs. 33/2013 come "dati ulteriori", in una logica di piena apertura verso l'esterno, nel rispetto dei limiti posti dall'art. 5-*bis* del d.lgs. 33/2013 e procedendo all'indicazione in forma anonima dei dati personali eventualmente presenti.

5.2 L'attività di vigilanza

Nell'anno 2020, l'esame delle richieste di intervento pervenute ha portato all'apertura di 366 procedimenti (contro i 271 del 2019), da riferirsi alle seguenti attività: vigilanza su obblighi di pubblicazione, sanzioni amministrative in materia di trasparenza, monitoraggi su attività ispettive, *rating* di legalità e altre segnalazioni di carattere generale.

Tabella 5.1 *Procedimenti in materia di trasparenza– anno 2020*

2020	2019	Variazione % 2020-2019
366	271	+35%

Con riferimento esclusivamente all'attività di vigilanza su corretto rispetto degli obblighi di pubblicazione, i procedimenti avviati nel 2020 sono stati pari a 170 e sono riconducibili alle seguenti tipologie di vigilanza:

- vigilanza d'ufficio: 7
- vigilanza su segnalazione: 163 (di cui 10 su *wistleblowing*)

L'Autorità, inoltre, nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione, rilevata l'esistenza di fattispecie sanzionabili, ha formulato 23 richieste di notizie (ex art. 4 del regolamento sanzionatorio) al responsabile della trasparenza degli enti monitorati, per accertare le motivazioni del mancato adempimento dell'obbligo ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorio *ex* art. 47 del d.lgs. 33/2013. A fronte delle predette richieste di notizie, sussistendo i presupposti sanzionatori per come accertati e attestati dal responsabile della trasparenza e l'OIV dell'amministrazione o dell'ente interessato, sono derivate, nella fase successiva, 20 comunicazioni di avvio del procedimento per i casi di mancata o incompleta comunicazione dei dati reddituali e patrimoniali da parte dei titolari di incarico politico.

Tabella 5.2 *Procedimenti di vigilanza sugli obblighi di pubblicazione e sanzioni*

Tipologia dei procedimenti avviati	2020	2019	Var %
a) Procedimenti di vigilanza			
Procedimenti avviati su segnalazione	163	110	+48%
Procedimenti avviati su ispezione	7	23	-70%
a) Totale procedimenti di vigilanza	**170**	**133**	**+28%**
b) Procedimenti sanzionatori			
Richieste di notizie al RPCT per eventuale avvio procedimento sanzionatorio ex art. 47 d.lgs. 33/2013	23	17	+35%
Comunicazioni di avvio del procedimento sanzionatorio nei confronti di titolari di incarichi politici	20	16	+25%
b) Totale procedimenti sanzionatori	**43**	**33**	**+30%**
Totale procedimenti in materia di trasparenza	**213**	**166**	**+28%**

**valori assestati all'esito di un riaggiornamento effettuato successivamente alla data di pubblicazione della Relazione al Parlamento 2020 - Fonte: ANAC*

I restanti procedimenti hanno riguardato "Altre richieste" (118),

Rating di Legalità (35).
Sono state invece archiviate,ai sensi dell'art. 7 del Regolamento di vigilanza,1.481 richieste di intervento, in quanto aventi ad oggetto richieste di accesso indirizzate ad amministrazioni diverse dall'ANAC o di contenuto generico o di mero rinvio ad allegata documentazione e/o corrispondenza intercorsa fra soggetti diversi, rispetto ai quali l'Autorità è coinvolta per mera conoscenza.

5.2.1 La vigilanza d'ufficio

Con la direttiva programmatica ANAC 2020, si è stabilito che per il 2020 l'attività di vigilanza d'ufficio in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza potesse essere indirizzata, da un lato, nei confronti delle Aziende Ospedaliere e delle ASL, e dall'altro nei confronti delle società in *house*. Essendo il settore sanitario già spesso attenzionato per il tramite delle segnalazioni (anche in considerazione dell'emergenza sanitaria legata al Covid-19) la campionatura, per il 2020, si è dunque rivolta alle società in house di enti locali e regioni, ossia società a capitale interamente pubblico (rientranti nel raggruppamento delle società in controllo pubblico ex art. 2-*bis*, c. 1 del d.lgs. 33/2013), alle quali si applica la medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni in quanto compatibile, secondo le indicazioni della delibera ANAC 1134/2017.
La delibera OIV n. 213/2020[3], relativamente alle società in controllo pubblico, ossia quelle di cui all'art. 2-*bis*, comma 2, del d.lgs. 33/2013, all'interno delle quali rientrano anche le cd. in house, aveva individuato per il 2020 i seguenti obblighi oggetto di attestazione da parte degli OIV o altri organismi con funzioni analoghe: consulenti e collaboratori (art. 15-*bis*); Performance (art. 20); bilanci (art. 29); altri contenuti – accesso civico (linee guida ANAC determinazione n. 1134/2017); altri contenuti - Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (art. 10).
Ai fini dell'individuazione del campione di società da sottoporre a verifica l'Autorità ha definito una metodologia idonea ad assicurare la rappresentatività delle diverse tipologie di forme societarie esistenti e delle differenti amministrazioni controllanti. Con tale intento è stato individuato nell'"elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house" (in seguito solo "elenco"), istituito presso l'ANAC, ai sensi dell'art. 192 del codice dei contratti pubblici, la base dati da cui procedere all'estrazione del predetto campione di società. L'individuazione dell'elenco, quale base dati su cui effettuare il campionamento, ha permesso di selezionare un universo di società attraverso un criterio oggettivo, inoltre ha consentito di verificare il rispetto della normativa in materia di trasparenza anzitutto nei confronti delle società che, in quanto nell'elenco, sono destinatarie di affidamenti diretti.
Con l'attività di vigilanza si è verificato sui siti *web* delle società

[3] Con l'annuale "delibera OIV" l'Autorità chiede agli OIV, o agli altri organismi con funzioni analoghe, istituiti presso le pubbliche amministrazioni, gli enti e le società di cui all'art. 2-bis del d.lgs. 33/2013, di attestare l'assolvimento di specifiche categorie di obblighi di pubblicazione, di anno in anno individuati tra i numerosi obblighi di cui al d.lgs. 33/2013.

campionate:
- l'esistenza della sezione "Società Trasparente" e la conformità alla delibera n. 1134/2017;
- la presenza di un organismo con funzioni analoghe all'OIV all'interno della società;
- il rispetto dell'obbligo di pubblicazione, alla data del 31 luglio 2020, dell'attestazione OIV;
- la pubblicazione delle attestazioni OIV riferite agli anni precedenti (a partire dal 2018, in quanto primo anno di applicazione anche alle società della cd "delibera OIV");
- i giudizi di valore espressi dagli organismi analoghi agli OIV nelle proprie attestazioni;
- il contenuto degli obblighi oggetto di attestazione.

Dalle verifiche svolte sui siti *web* delle società in *house* del campione e delle amministrazioni controllanti sono emersi i seguenti esiti, proposti distintamente per tipologia di verifica.

Verifiche sulla natura giuridica ed il legame societario

Si tratta di società in controllo pubblico in house e in quanto tali caratterizzate da una stretta vicinanza "organizzativa" alle pubbliche amministrazioni di cui condividono la medesima disciplina sulla trasparenza in quanto compatibile. Sono società di diritto privato a capitale interamente pubblico che operano prevalentemente a favore dell'Amministrazione pubblica controllante (> 80% dell'attività) la quale esercita un controllo "analogo" a quello effettuato sulla propria struttura organizzativa. La società in house si configura come *longa manus* dell'Amministrazione pubblica, sia pur conservando una natura giuridica distinta e autonoma. Ciò considerato si è voluto, preliminarmente, verificare il legame partecipativo fra le società in house e le loro amministrazioni controllanti ed è emerso che:

- in 9 casi su 10 le società erano controllate "direttamente" da un'amministrazione pubblica locale – in 8 casi da un comune, in un caso da una regione e in un altro caso il controllo era esercitato "indirettamente" dal comune mediante una società *holding*;
- in 9 casi su 10 le società erano controllate al 100% dall'Amministrazione controllante di riferimento, mentre in un caso con una partecipazione del 92%.

Verifiche sulla presenza della sezione "Trasparenza" e relativa struttura

Tutte le società verificate avevano un sito *web* istituzionale ed al suo interno una sezione dedicata alla trasparenza denominata "*Amministrazione Trasparente*" o "*Società Trasparente*" (in seguito, sezione "Trasparenza"), la quale era risultata conforme in linea di massima nella struttura alle indicazioni fornite dall'Autorità con la citata delibera 1134/2017.

Tuttavia, la sezione "Trasparenza":

- in 5 casi era "conforme nella struttura e nei contenuti";
- in 3 casi era "conforme nella struttura ma carente di contenuti";
- in 2 casi era "priva di diverse sotto-sezioni".

Verifiche sulla presenza di un organismo con funzioni analoghe all'OIV

Solo in 2 casi era presente un organismo con funzioni analoghe all'OIV: l'incarico era svolto dall'organismo di vigilanza ex 231. In un caso i compiti di attestazione degli obblighi di pubblicazione erano stati affidati al legale rappresentante della società.

Nei restanti 7 casi (70% del totale) la funzione non era svolta, in difformità rispetto alle indicazioni dell'Autorità, venendo così a mancare all'interno della società l'organismo tenuto a verificare lo stato di attuazione delle misure in materia di trasparenza adottate dal RPCT della società nonché soggetto qualificato ad effettuare le relative segnalazioni all'ANAC.

Verifiche sulla pubblicazione dell'attestazione OIV ex delibera 213/2020 e sugli obblighi di pubblicazione oggetto di attestazione

L'attestazione OIV ex del. 213/2020 era stata pubblicata solo in due casi (20%):

- in un caso, l'organismo di vigilanza, nella propria griglia di rilevazione, attribuiva rilievi solo nella sotto-sezione "Accesso civico" giudicandola carente del "Registro degli accessi FOIA". La verifica effettuata dall'Autorità nella sezione "Trasparenza" del sito *web* della società ha successivamente confermato tale carenza ed il corretto assolvimento degli altri obblighi oggetto di attestazione, ossia Consulenti e collaboratori; Performance; Bilanci; Accesso civico; PTPCT. Sugli anni pregressi era risultata pubblicata anche l'attestazione OIV ex delibera 141/2019.
- in un altro caso l'organismo di vigilanza, nella propria griglia di rilevazione, non attribuiva rilievi agli obblighi oggetto di attestazione, ritenendoli tutti correttamente assolti. La verifica effettuata dall'Autorità nella sezione "Trasparenza" del sito *web* della società ha confermato il suddetto giudizio. Sugli anni pregressi, sono risultate pubblicate tutte le attestazioni richieste alle società, ossia quelle da predisporre ai sensi delle delibere n. 141/2018 e n. 141/2019. La sezione "Trasparenza" di tale società è risultata conforme nella struttura e nei contenuti alle indicazioni fornite dall'Autorità con delibera n. 1134/2017. Si ritiene che l'operatività al suo interno di un organismo con funzioni analoghe all'OIV abbia contribuito ad assicurare alla società un'attività di costante controllo sul corretto assolvimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal d.lgs. 33/2013.
- nei restanti 8 casi (80% del totale) le società non hanno proceduto alla nomina di un organismo con funzioni analoghe all'OIV ed all'assolvimento dell'obbligo di pubblicazione dell'attestazione OIV ex delibera 213/2020. In un caso fra questi, le attestazioni per gli anni 2018 e 2019 erano state tuttavia predisposte dal Legale rappresentante – come da indicazione alternativa fornita dall'Autorità – e pubblicate nella sezione "Trasparenza".

L'Autorità ha verificato la sezione "Trasparenza" anche di queste 8 società concentrando la propria attività sugli obblighi oggetto di attestazione, ossia Consulenti e collaboratori; Performance; Bilanci; Accesso civico; PTPCT.

In sostanza, gli esiti della vigilanza hanno fatto emergere un quadro di assenza generalizzata degli organismi con funzioni analoghe agli OIV nelle società in *house* campionate, con conseguente assenza delle attestazioni sugli obblighi di pubblicazione stabiliti dall'Autorità. L'Autorità nei casi accertati di mancata pubblicazione dell'attestazione OIV e/o di rilevate carenze di pubblicazione, e per i quali non sia già stata avviata attività, ha inviato alla società di una nota di avvio del procedimento per le carenze riscontrate, con invito alla società ad individuare, all'interno della propria organizzazione, un organismo con funzioni analoghe all'OIV cui affidare i compiti di attestazione e di controllo in materia di

trasparenza, ricevendo un riscontro di adeguamento alle richieste formulate.

5.2.2 La vigilanza su segnalazione

A fronte delle richieste di intervento/segnalazioni pervenute nel corso del 2020, l'Autorità ha avviato, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 33/2013 e nel rispetto del Regolamenti del 29 marzo 2017 sull'esercizio dell'attività di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione di cui al decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, 170 procedimenti, di cui 163 a seguito di segnalazione di privati cittadini (con 10 casi rientranti nell'istituto del *wistleblowing*) e 7 a seguito di verifiche ispettive.
Nel corso delle verifiche effettuate sui siti *web* degli enti tenuti all'applicazione della normativa sulla trasparenza di cui al d.lgs. 33/2013 le inadempienze più ricorrenti hanno riguardato i seguenti obblighi di pubblicazione:

1) Consulenti e collaboratori;
2) Titolari di incarichi politici e di amministrazione;
3) Bandi di gara e contratti;
4) Bandi di concorso;
5) Controlli e rilievi sull'amministrazione;
6) Provvedimenti;
7) Accesso civico;

Le verifiche ispettive si sono incentrate prevalentemente sulle ARPA ed Enti del SSN mentre le segnalazioni hanno riguardato in via principale i seguenti comparti:

- Enti locali – 61%;
- Società – 17%.

Con riferimento all'attività di vigilanza a seguito di ispezione, nel dettaglio, nel corso del 2020 l'Autorità ha, in particolare, proceduto ad avviare e concludere un'attività di vigilanza in materia di obblighi di trasparenza a seguito di segnalazione del Servizio Ispettivo dell'Autorità, riguardante gli accertamenti in materia di anticorruzione e trasparenza eseguiti nel 2019 dalla Guardia di Finanza presso due Agenzie Regionali per la Protezione Ambientale (ARPA), una Azienda Provinciale Sanitaria (ASP) e una Azienda Sanitaria Locale (ASL). Nelle relazioni ispettive sono state, infatti, rappresentate diffuse carenze nella Sezione "Amministrazione Trasparente" degli enti e l'Autorità ha, dunque, effettuato un monitoraggio aggiuntivo dei rispettivi siti web istituzionali, dal quale sono emerse criticità riferite principalmente alle sotto-sezioni Bilanci, Pagamenti, Opere pubbliche, Pianificazione e governo del territorio, Informazioni ambientali, Controlli e rilievi sull'amministrazione, Performance e Provvedimenti.
L'interlocuzione dell'Autorità con i RPCT degli enti ha peraltro consentito di definire l'attività di vigilanza in ragione del venir meno delle criticità emerse, in taluni casi anche con invito a porre rimedio alle residuali carenze persistenti.
Ulteriore attività di vigilanza è stata avviata a seguito degli accertamenti ispettivi sui Piani triennali di prevenzione della corruzione e della trasparenza svolti nel 2019 dalla Guardia di Finanza presso altre due ARPA. Anche in tali casi, nelle relazioni degli ispettori sono state rappresentate alcune carenze nella Sezione "Amministrazione Trasparente" ed è stato, dunque, effettuato un

monitoraggio dei siti web istituzionali, dal quale sono emerse criticità riferite, per una ARPA, alla sotto-sezione "servizi erogati" e, per l'altra, alla sotto-sezione "performance". Tenuto conto dell'implementazione dei siti *web*, l'Autorità ha poi definito l'attività di vigilanza anche per questi enti.
Da segnalare, infine, che è stata anche definita l'attività di vigilanza a seguito di ispezione presso un'altra ARPA per il venir meno delle criticità rilevate nel corso dell'ispezione già prima dell'avvio dell'interlocuzione con l'ente.
Con riferimento all'attività di vigilanza a seguito di segnalazione, di seguito si illustrano, in estrema sintesi, alcuni casi ritenuti significativi affrontati nel corso del 2020, utili nell'attività di monitoraggio ed aggiornamento delle sezioni "*Amministrazione trasparente*" di enti pubblici e privati.

Dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020 – Comunicato del Presidente ANAC del 27 maggio 2020
Nel corso del 2020 sono pervenute segnalazioni di privati e consiglieri comunali di diversi comuni italiani aventi ad oggetto l'asserita mancanza di trasparenza dell'iter procedurale di erogazione dei c.d. buoni spesa alimentari, di cui all'Ordinanza del Capo del dipartimento della Protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020. In particolare, è stata lamentata l'omessa pubblicazione all'interno dei siti istituzionale degli enti della graduatoria dei beneficiari, dei criteri per la determinazione delle erogazioni da effettuarsi, nonché dell'indicazione del numero di domande pervenute alle amministrazioni.
Come noto, la questione prospettata traeva origine dalla grave situazione economica determinatasi per effetto delle conseguenze dell'emergenza COVID-19, per far fronte alla quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri, attraverso il Capo del dipartimento della Protezione civile, ha erogato la somma complessiva di euro 400 milioni, suddivisa tra tutti i comuni italiani come previsto dall'O.C.D.P.C. n. 658/2020 (G.U. n. 85 del 30.03.2020). Stante il rilievo generale della tematica sottesa alle predette segnalazioni, l'Autorità ha emanato il Comunicato del Presidente del 27 maggio 2020 "Pubblicazione dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dall'Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile n. 658 del 29 marzo 2020", con il quale sono state fornite indicazioni ai Comuni per la pubblicazione dei dati sui buoni per la spesa alimentare previsti dalla citata Ordinanza del Capo del Dipartimento della protezione civile su interventi in relazione all'emergenza sanitaria. L'Autorità ha invitato pertanto le amministrazioni comunali interessate a riprendere quanto prima la pubblicazione dei dati sui buoni spesa in questione, con riferimento ai criteri, alle modalità di erogazione degli stessi nonché ai singoli atti di concessione adottati dall'Ente di importo complessivamente superiore a mille euro in un anno nei confronti dello stesso beneficiario (art. 26, co. 1 e 2, d.lgs. 33/2013). Fermi restando i dati da pubblicare obbligatoriamente, rimaneva comunque salva la facoltà dei comuni di decidere di rendere trasparenti sul proprio sito istituzionale dati ulteriori e, in particolare, quelli aggregati relativi ai buoni spesa di importo inferiore ai mille euro e l'elenco degli esercizi commerciali presso cui spenderli.

Società quotate ed esclusione dalla disciplina sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013

Nell'ambito dell'esercizio dell'attività di vigilanza in materia di obblighi di pubblicazione, l'Autorità ha svolto un'istruttoria relativa alla riconducibilità di una importante società alla categoria delle società quotate, escluse in quanto tali dalla disciplina sulla trasparenza sancita dal d.lgs. n. 33/2013, a norma del suo vigente art. 2bis, comma 2, lett. b).

In particolare, secondo quanto emerso in fase istruttoria, la società, operante nel settore del trasporto pubblico locale, risultava aver posto in essere un prestito obbligazionario in un mercato regolamentato, oltrepassando tuttavia lo sbarramento temporale fissato dal legislatore del TUSP per l'identificazione di una società come "quotata". Ai sensi dell'art. 2, comma1, lett. p) del decreto legislativo citato, difatti, una società può definirsi quotata quando abbia emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni su mercato regolamentato entro la data del 31 dicembre 2015.

Sul punto, la società, in riscontro alle richieste avanzate dall'Autorità, affermava come la propria posizione andasse letta con specifico e puntuale riferimento al regime transitorio dettato dall'art. 26, co. 5, d.lgs. n. 175/2016.

La problematica inerente l'istruttoria in questione ha riguardato, pertanto, la possibilità di ascrivere al novero delle "società quotate pubbliche", esenti dall'impianto della normativa anticorruzione e trasparenza, anche le società in partecipazione pubblica che avendo concluso il processo di quotazione degli strumenti finanziari, diversi dalle azioni, oltre lo sbarramento temporale fissato dal legislatore (31 dicembre 2015) abbiano, tuttavia, soddisfatto le condizioni prescritte dal 26, co. 5, d.lgs. n. 175/2016.

La disciplina transitoria richiamata, infatti, sembrerebbe limitarsi a rendere non applicabile la normativa del Testo Unico delle società partecipate agli enti che abbiano soddisfatto le condizioni ivi individuate senza, tuttavia, attribuire ai medesimi per tale ragione la qualificazione giuridica di società quotate.

L'Autorità, alla luce delle indicazioni fornite dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia nelle Linee Guida sulla Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche Art. 20 D.Lgs. n. 175/2016, condivise con la Corte dei conti, dopo approfondita istruttoria ha sul punto concluso che le società che abbiano rispettato le prescrizioni dettate dalla disciplina transitoria di cui all'art. 26, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 possano essere equiparate, quanto alla disciplina in materia di trasparenza, alle società quotate, individuate ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. p) del d.lgs. n. 175 del 2016. Ne è derivato, con riferimento al caso di specie, che la società, in ragione della suddetta equiparazione, non sarebbe soggetta agli obblighi imposti dal d.lgs. n. 33/2013.

Sul delicato tema delle società quotate, l'Autorità si è inoltre espressa nell'anno 2020 con un importante atto di segnalazione a Governo e Parlamento, il n. 3 del 1° luglio 2020, su cui si v. capitolo 2.

Dati relativi alla raccolta differenziata – art. 40 del d.lgs. n. 33/2013

A seguito di segnalazione, l'Autorità ha avviato un'istruttoria avente ad oggetto i dati della raccolta differenziata di una Regione a statuto speciale che, per la pubblicazione degli stessi, necessitava della

trasmissione, tramite un'apposita piattaforma, degli specifici dati da parte dei comuni.
Le segnalazioni pervenute, nonostante avessero ad oggetto, in primo luogo, l'inserimento dei dati relativi alla raccolta differenziata in un portale web accessibile soltanto mediante previa registrazione, riguardavano anche, più in generale, l'obbligo di cui all'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013.
Invero, l'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013 prevede un obbligo, per le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 195/2005, di pubblicare, in una apposita sotto-sezione "Informazioni ambientali" dei propri siti istituzionali, le informazioni ambientali di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. cit., che detengono ai fini delle proprie attività istituzionali.
A seguito degli approfondimenti, svolti in sede consultiva, sull'ambito di applicazione dell'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013 limitatamente ai dati sui rifiuti e con particolare riferimento ai dati della raccolta differenziata, l'Autorità, con riguardo specificatamente alle segnalazioni pervenute, ha concluso per la sussistenza di un generale obbligo di pubblicare nei rispettivi siti, nella sotto-sezione "Informazioni ambientali", i dati della raccolta differenziata, limitatamente al livello, regionale e comunale, di propria competenza, ai sensi dell'art. 40 del d.lgs. n. 33/2013, nonché di un obbligo da parte dei singoli comuni di comunicare i dati sulla raccolta differenziata, mediante inserimento nell'apposita piattaforma informatica web istituita dalla Regione, così da consentire alla Regione la relativa pubblicazione dei dati nel proprio sito, oggetto, quest'ultimo, dell'attività di vigilanza dell'Autorità nel caso specifico.

Applicazione degli obblighi di cui all'art. 14 del d.lgs. 33/2013 per una società in controllo pubblico
L'Autorità, nell'ambito della propria attività di vigilanza in materia di trasparenza, ha svolto, tra le tante sulla tematica, un'istruttoria avente ad oggetto l'applicazione dell'art. 14 del d.lgs. 33/2013 nei confronti dei titolari di incarichi di amministrazione direzione e di governo di una società in controllo pubblico, dopo aver precisato, in sede consultiva, che i componenti del Consiglio di Amministrazione e il Presidente della società in controllo pubblico sono soggetti agli obblighi di cui all'art. 14, co. 1bis, del d.lgs. n. 33/2013 indipendentemente dal concreto esercizio di poteri di indirizzo generale e dall'assunzione di decisioni a carattere dirigenziale o gestionale.
In particolare, nel caso di specie il RPCT dell'ente ha avanzato perplessità sull'obbligo di pubblicazione dei relativi dati del Presidente, considerata la contestuale copertura da parte del medesimo della carica di Presidente presso un ente interamente partecipato da una società quotata, sottratta in quanto tale alla disciplina in materia di trasparenza e obblighi di pubblicazione sancita dal d.lgs. n. 33/2013.
Sul punto, l'Autorità ha precisato che il Presidente del Consiglio di Amministrazione, in quanto soggetto destinatario degli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'art. 14, comma 1-bis, del d.lgs. n. 33, è tenuto, in ragione dello svolgimento di tale incarico, al rispetto delle prescrizioni dettate dall'art. 14, co. 1, dalla lettera a) alla f), del d.lgs. cit., senza che possa avere rilievo, in tale sede, la

contemporanea copertura di altro incarico in altro ente pubblico o privato. Invero, l'Autorità, con riferimento alla documentazione richiesta dall'art. 14, co. 1, lett. d), d.lgs. n. 33/2013, ha chiarito che "costituiscono oggetto di pubblicazione i dati relativi all'assunzione di altre cariche, presso enti pubblici o privati, intendendo per questi ultimi le società e gli altri enti disciplinati dal diritto privato. Avuto riguardo alla formulazione letterale della citata lett. d), non rileva, ai fini della pubblicazione, la partecipazione o il controllo da parte dell'amministrazione su tali enti. Costituiscono oggetto di pubblicazione tutte le cariche rivestite, non essendo limitato l'obbligo di pubblicazione alle cariche di tipo "politico" o connesse con la carica politica rivestita. Costituiscono oggetto di pubblicazione sia le cariche a titolo oneroso sia quelle a titolo gratuito, dovendosi precisare, per quelle onerose, anche i relativi compensi" (FAQ n. 8.1.7 in materia di trasparenza)
Alla luce di tali indicazioni, con riferimento al caso di specie, la dichiarazione dei dati di cui all'art. 14, co. 1, lett. d), doveva ricomprendere - per le stesse ragioni per cui è previsto l'obbligo di pubblicazione delle cariche presso enti di natura privata normalmente esclusi dalla disciplina in materia di trasparenza - anche le eventuali cariche in società quotate in mercati regolamentati e società da esse partecipate, non ravvisandosi al riguardo alcun elemento di differenziazione.

Ministero della Giustizia – Tribunali

L'Autorità ha affrontato un'istruttoria, a seguito di segnalazione, in merito all'omessa pubblicazione dell'elenco dei professionisti delegati alle operazioni di vendita ex art. 179-ter disp att. c.p.c. nelle esecuzioni immobiliari, con particolare riferimento all'elenco istituito presso un tribunale.
Dopo una prima interlocuzione con le amministrazioni coinvolte, l'Autorità, a seguito degli approfondimenti svolti in sede consultiva in ordine all'ambito di applicazione degli artt. 15 e 15-ter d.lgs. 33/2013 e, in particolare, all'applicabilità delle citate disposizioni del decreto trasparenza ai professionisti che sono incaricati con ordinanza del Giudice civile di occuparsi delle operazioni di vendita nelle procedure esecutive immobiliari ai sensi dell'art. 179-ter disp. att. c.p.c. con particolare riferimento all'elenco dei professionisti delegati istituito presso il tribunale oggetto di segnalazione, ha rappresentato quanto segue:

- gli incarichi in esame non possono essere ricondotti nel novero di quelli di cui all'art. 15 d.lgs. 33 - stante la formulazione della norma e l'assenza di una disciplina di settore di segno contrario, non trattandosi di rapporti di collaborazione o consulenza, ma di funzioni delegate di natura mista destinate a ricomprendere anche attività di pertinenza esclusiva del singolo giudice delle esecuzioni – né tali attività possono essere considerate equivalenti a quelle degli amministratori giudiziari per i quali l'art. 15-ter ha disposto uno specifico obbligo di pubblicazione, non rinviando, invece, all'elenco dei professionisti che provvedono alle operazioni di vendita ex art. 179-ter disp. att. c.p.c.;
- considerata l'assenza – almeno allo stato attuale - nella normativa vigente, di disposizioni alla luce delle quali sia consentito imporre la pubblicazione dei dati riferiti agli incarichi in questione, ai fini della trasparenza assumono rilievo le raccomandazioni elaborate dal CSM nella risoluzione del 12

ottobre 2016 «[..] in tema di poteri di vigilanza dei dirigenti degli uffici giudiziari in ordine ai conferimenti degli incarichi di curatore fallimentare, perito, consulente, custode, amministratore giudiziario e ad altri ausiliari del giudice». Il documento annovera espressamente tra gli ausiliari del giudice – oltre al curatore fallimentare, al perito, al consulente, al custode e all'amministratore giudiziario – anche il professionista delegato in sede di procedimento di espropriazione immobiliare. Inoltre, al § 5., nel trattare il tema della pubblicità dei dati, il documento valuta come buona prassi, a fini di trasparenza, quella di rendere pubblici annualmente, sul sito internet istituzionale dell'ufficio giudiziario, gli elenchi degli incarichi affidati per ciascuna sezione e settore, schermato ogni dato sensibile, con l'indicazione del numero del procedimento e dell'oggetto, del magistrato che affida l'incarico, dell'ausiliario e della sua qualifica, della data di conferimento dell'incarico medesimo;

- stante l'assenza di una previsione normativa che espressamente disponga la pubblicazione di tali dati ai sensi del d.lgs. 33/2013, le amministrazioni possono in ogni caso decidere di pubblicare i dati relativi agli incarichi in esame come "dati ulteriori", cioè diversi da quelli per cui è prevista la pubblicazione obbligatoria ai sensi del d.lgs. 33/2013;
- nell'ottica di favorire la trasparenza, nei tempi e nei modi che volontariamente ciascun tribunale può determinare, potrebbero essere oggetto di pubblicazione, anche in forma aggregata, purché privi di dati personali, i medesimi dati imposti dall'art. 15-ter per gli amministratori e gli esperti nominati da organi giurisdizionali o amministrativi ovvero, per ciascun iscritto, gli incarichi ricevuti, con precisazione dell'autorità che lo ha conferito e della relativa data di attribuzione e di cessazione, nonché gli acconti e il compenso finale liquidati (nella sezione "Amministrazione trasparente", alla voce "dati ulteriori", ai sensi dell'art. 7-bis, co. 3, nel rispetto dei limiti di cui all'art. 5-bis del d.lgs. 33/2013).

Pertanto, l'Autorità, illustrando quanto precede, frutto degli approfondimenti in sede consultiva, ha rappresentato alle amministrazioni coinvolte la definizione allo stato dell'attività di vigilanza, ricordando che, in ogni caso, l'esigenza di pubblicità e di conoscibilità dei dati relativi a tali incarichi può essere già soddisfatta dal momento che i dati sono già presenti negli elenchi redatti ai sensi dell'art. 179-ter disp. att. c.p.c. detenuti presso ogni Tribunale e che al Registro si accede attraverso il c.d. FOIA (purché nel rispetto degli interessi pubblici e/o privati indicati all'art. 5 bis, commi 1 e 2, e delle norme che prevedono specifiche esclusioni - art. 5 bis, comma 3, del d.lgs. 33/2013).

Inquadramento dei soggetti che svolgono la propria attività lavorativa ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge n. 311/2014

L'Autorità ha avviato un'istruttoria a seguito di una segnalazione in merito al mancato rispetto degli obblighi di trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013 da parte di un comune, con particolare riferimento agli incarichi di collaborazione. Il RPCT del Comune, con riferimento alla sotto-sezione *Consulenti e collaboratori*, aveva rappresentato che i collaboratori e gli incaricati del Comune erano tutti dipendenti di altri comuni e quindi svolgevano la propria attività con incarico a

scavalco e/o occasionale così come previsto dal comma 557 dell'art. 1 della legge n. 311/2004 per i comuni sotto i 5.000 abitanti.
In merito alla questione prospettata dal RPCT, l'Autorità ha precisato che, ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge n. 311/2014, «I comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza». Nel dettaglio, tale rapporto intercorrente tra l'ente utilizzatore ed il dipendente di altra amministrazione può «*essere* "astrattamente" inquadrato nell'ambito dei rapporti di tipo " subordinato" ovvero "autonomo", e ciò nei limiti e nel rispetto delle prescrizioni in essere in relazione al tipo di rapporto individuato» (delibera n. 1 del 31 gennaio 2019 della Corte dei Conti Basilicata).
Pertanto, la mera circostanza che un comune utilizzi dipendenti di altre amministrazioni ai sensi dell'art. 1 comma 557 cit. non permette di escludere che gli stessi siano da qualificare come consulenti e/o collaboratori, dovendosi avere riguardo, in concreto, al tipo di rapporto instaurato (subordinato o autonomo) tra l'Ente utilizzatore ed il dipendente.
Inoltre, con riferimento all'individuazione degli incarichi di collaborazione e consulenza di cui all'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, l'Autorità ha più volte precisato che «Tenuto conto della eterogeneità di detti incarichi, è rimessa a ciascuna amministrazione l'individuazione delle fattispecie non riconducibili alle categorie degli incarichi di collaborazione e consulenza, dandone adeguata motivazione» (FAQ n. 9.1 in materia di trasparenza).
Pertanto, soltanto qualora l'amministrazione ricond**uca gli specifici** incarichi di cui all'art. 1, comma 557, cit. nell'ambito dell'art. 15 del d.lgs. n. 33/2013, dovrà provvedere anche al completo inserimento di tutti i dati di cui al medesimo art. 15.

Applicazione dell'art. 2bis, comma 2, lett. c), e comma 3, del d.lgs. n. 33/2013
L'Autorità ha svolto, tra le tante sul tema, un'istruttoria relativa alla corretta applicazione dei requisiti contemplati dall'art. 2bis, comma 2, lett. c) del d.lgs. n. 33/2013 nei confronti di una fondazione.
Il legislatore, nella disposizione sopra citata ha indentificato i requisiti, cumulativamente necessari, affinché alle associazioni, fondazioni e agli enti privati in controllo pubblico si applichi in quanto compatibile, la medesima disciplina prevista per le pubbliche amministrazioni in materia di obblighi di pubblicazione dal d.lgs. n. 33/2013, ossia il bilancio superiore a cinquecentomila euro, l'attività finanziata in modo maggioritario per almeno due esercizi finanziari consecutivi nell'ultimo triennio da pubbliche amministrazioni e la totalità dei titolari o dei componenti dell'organo d'amministrazione o di indirizzo designata da pubbliche amministrazioni.
Su tale ultimo requisito, per quanto di rilievo nel caso di specie, la delibera ANAC n. 1134/2017 ha specificato che «è necessario che tutti i componenti dell'organo di indirizzo o tutti i componenti dell'organo di amministrazione dell'ente siano nominati o designati da pubbliche amministrazioni. Affinché il requisito sia integrato, deve quindi riten**ersi** sufficiente l'attribuzione alla pubblica

amministrazione del potere di designazione di uno dei due organi. La dizione letterale ("da parte di pubbliche amministrazioni" al plurale) fa ritenere che la fattispecie sia integrata anche nel caso in cui la designazione competa a più di una amministrazione pubblica[..]. Si ricorda che per organi di indirizzo politico devono intendersi [...] gli organi che, pur non espressione di rappresentanza politica, sono titolari di poteri di indirizzo generale con riferimento all'organizzazione e all'attività dell'ente a cui sono preposti, della quale definiscono gli obiettivi e programmi da attuare, verificando la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione degli indirizzi impartiti».

Alla luce di quanto sopra riportato, l'Autorità ha accertato che, nonostante le modifiche realizzate dalla fondazione relativamente alla *governance* del Comitato di Gestione-organo di amministrazione dell'ente-, le quali consentirebbero anche ai partecipanti sostenitori (aventi natura privatistica) di nominare un rappresentante all'interno dell'organo in questione, non sarebbero state realizzate analoghe modifiche anche per il Consiglio di Indirizzo la cui totalità dei componenti verrebbe ancora scelta da amministrazioni pubbliche.

Pertanto, la fondazione, in qualità di ente in controllo pubblico, risultava soggetta alla medesima disciplina in materia di trasparenza prevista per le pubbliche amministrazioni, in ragione dell'attribuzione alla pubblica amministrazione del potere di designazione della totalità dei membri in capo al Consiglio di Indirizzo.

Ulteriormente, sempre a seguito di segnalazione (relativa alla mancata pubblicazione di un avviso di proroga per la presentazione delle offerte con riguardo a due procedure ad evidenza pubblica indette da una fondazione) l'Autorità, avendo verificato la sussistenza delle predette criticità, ha avviato un'istruttoria.

Il Presidente della fondazione ha, in quel caso, dedotto che la fondazione non è soggetta al d.lgs. n. 33/2013 né può essere qualificata alla stregua di amministrazione aggiudicatrice, di conseguenza, tutte le pubblicazioni effettuate sono state fatte al fine di svolgere l'attività in modo del tutto trasparente, pur non sussistendo alcun obbligo.

L'Autorità ha dunque avviato un'interlocuzione con la fondazione in quanto la non assoggettabilità al decreto trasparenza non era stata in alcun modo giustificata né documentata e, peraltro, la Fondazione, per le procedure segnalate, aveva comunque utilizzato il MEPA, strumento riservato alle stazioni appaltanti.

Il Presidente della fondazione, a tal proposito, ha dedotto nuovamente che il d.lgs. n. 33/2013 non è applicabile alla fondazione avendo quest'ultima un bilancio inferiore ai 500 mila euro richiesti dall''art. 2 bis, comma 2, lettera c), e comma 3, d.gs. cit.

Inoltre, quanto all'utilizzo del MEPA, in relazione alle procedure oggetto di segnalazione, la fondazione ha assunto la veste di stazione appaltante avendo nel 2019 sottoscritto un Accordo di Collaborazione con i comuni per la definizione e l'attuazione di un programma di sviluppo dell'attrattività turistica del territorio. Con tale accordo, i comuni sottoscrittori hanno affidato alla fondazione il compito di operare e coordinare tutte le attività necessarie per la realizzazione del programma di interventi e delle finalità previste dall'accordo stesso, che prevede, tra le altre cose, la predisposizione e la pubblicazione dei bandi di gara necessari all'acquisizione dei servizi e dei beni connessi alle attività di intervento, nonché la successiva

stipulazione dei contratti. Il finanziamento del programma di interventi proviene interamente da fondi erogati dai comuni firmatari l'accordo stesso e, in considerazione della natura dell'incarico ricevuto e della succitata provenienza dei fondi, per le procedure di scelta dei contraenti la fondazione ha seguito la normativa inerente i contratti pubblici ivi compreso l'utilizzo del MEPA.
Premesso ciò, al termine della predetta interlocuzione, è stato avviato un formale procedimento di vigilanza nei confronti della fondazione, in quanto dagli atti trasmessi è emerso come il bilancio della fondazione relativo al 2019 fosse in realtà superiore a 500 mila euro, così rientrando la fondazione nella previsione di cui all'art. 2-bis, comma 3, del d.lgs. 33/2013.
Preso atto del programma di implementazione fornito dal Presidente della fondazione e della manifestata volontà della fondazione di adeguarsi alle norme in materia di trasparenza, l'Autorità ha concluso l'attività di vigilanza con raccomandazione di rendere comunque un aggiornamento in merito alla conclusione degli interventi programmati.

Incarichi di patrocinio legale affidati da un comune – vigilanza su segnalazione della Corte dei Conti
Nel corso del 2020 è stata svolta una specifica istruttoria nei confronti di un comune a seguito di rilievi mossi dalla Corte dei Conti in relazione all'omessa pubblicazione nel sito dell'ente degli incarichi di consulenza e collaborazione ex art. 15 del d.lgs. 33/2013. In particolare, l'Organo di controllo contabile, in sede di verifica, aveva rilevato carenze con riferimento al conferimento di incarichi di patrocinio legale tutti affidati direttamente dal comune, senza una preventiva pubblicità. Criticità che venivano successivamente confermate all'esito delle verifiche effettuate dall'Autorità all'interno della sotto-sezione "Consulenti e collaboratori" e che portavano all'avvio del procedimento di vigilanza. A seguito dei preliminari riscontri dell'ente in ordine agli adeguamenti del sito web effettuati anche mediante coinvolgimento dei vari Servizi comunali, quali uffici responsabili dei procedimenti afferenti gli incarichi in questione, veniva richiesto al Responsabile della Trasparenza, previa ricognizione di tutti gli incarichi conferiti, di provvedere al completo perfezionamento della citata sotto-sezione e all'OIV di rilasciare specifica attestazione sulla completezza dei relativi dati. Pervenivano i riscontri dell'amministrazione in merito al completamento delle pubblicazioni concernenti gli incarichi di consulenza e collaborazione ai sensi dell'art 15 del d.lgs. 33/2013, nonché attestazione dell'OIV sulla pubblicazione, completezza, aggiornamento di ciascun documento, dato ed informazione avuto riguardo alla predetta sottosezione. Tenuto conto che la disamina finale del sito effettuata dall'Autorità confermava la generale implementazione ed aggiornamento della sotto-sezione "Consulenti e collaboratori", si prendeva atto del conformarsi della amministrazione alle indicazioni dell'Autorità e veniva disposta la conclusione del procedimento di vigilanza, La conclusione del procedimento veniva notiziata anche all'Ufficio competente per i procedimenti disciplinari dell'Ente locale per gli eventuali seguiti di competenza di cui all'art. 15, comma 3, del d.lgs. 33/2013 (cfr. in argomento delibera ANAC n. 670 del 17 luglio 2019).
Quanto alla riconducibilità, a fini di trasparenza, degli incarichi legali nell'alveo dell'art. 15 del d.lgs. 33/2013 ed alla distinzione

con gli incarichi che configurano invece veri e propri appalti di servizi, tematica spesso ricorrente, si rimanda alla FAQ n. 9.18 in materia di trasparenza.

Sotto-sezione provvedimenti – art. 23 del d.lgs. 33/2013

L'Autorità, a seguito di numerose segnalazioni, ha svolto un approfondimento in merito ai dati della sotto-sezione *provvedimenti* e alla loro corretta pubblicazione.

Invero, con riferimento alla predetta sotto-sezione, l'Allegato 1 alla delibera ANAC 1310/2016 prevede soltanto la pubblicazione di un «Elenco dei provvedimenti, con particolare riferimento ai provvedimenti finali dei procedimenti di: scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta (link alla sotto-sezione "bandi di gara e contratti"); accordi stipulati dall'amministrazione con soggetti privati o con altre amministrazioni pubbliche», in quanto l'art. 22 del d.lgs. 97/2016, modificando l'art. 23, comma 1, del d.lgs. 33/2013, ha abrogato le disposizioni sulla pubblicazione degli elenchi dei provvedimenti finali dei procedimenti relativi a autorizzazioni e concessioni, concorsi e prove selettive del personale e progressioni di carriera. Tale elenco, tra l'altro, deve essere pubblicato e aggiornato ogni sei mesi (art. 23, comma 1, del d.lgs. 33/2013), non essendo richiesto un aggiornamento tempestivo (cfr. Allegato 1 alla predetta delibera).

Quanto, invece, all'indicazione degli identificativi numerici dei provvedimenti pubblicati, si ricorda che il comma 2 dell'art. 23 cit., il quale richiedeva anche l'indicazione degli "estremi relativi ai principali documenti contenuti del fascicolo relativo al procedimento" intesi dall'Autorità come "le indicazioni che rendono il documento identificabile quali, ad esempio, la data, il numero di protocollo, l'ufficio o il soggetto che lo ha formato" (vecchia Faq n. 11.4 in materia di trasparenza), è stato abrogato dal d.lgs. 97/2016. Pertanto, sono venute meno tali specificazioni e, attualmente, il comma 1 dell'art. 23 del d.lgs. 33/2013 e la delibera ANAC n. 1310/2016, come anche nell'Allegato 1), non prevedono indicazioni relativamente ai dati da pubblicare negli elenchi.

In ogni caso, è preferibile che le Amministrazioni individuino i contenuti minimi tali da rendere i provvedimenti pubblicati in elenco quantomeno identificabili anche ai fini di una possibile richiesta di accesso civico generalizzato ai provvedimenti, ai sensi degli artt. 5, comma 2 e 5-*bis* del d.lgs. 33/2013.

5.2.3 L'esercizio del potere sanzionatorio

Nel corso del 2020, l'Autorità ha altresì proceduto ad esercitare il potere sanzionatorio sulla base del Regolamento del 16 novembre 2016. In particolare, nello svolgimento dei compiti di vigilanza sul rispetto degli obblighi di pubblicazione, rilevata la carenza dei dati per i quali sono previste conseguenze sanzionatorie, ha richiesto ai RPCT di 23 Amministrazioni di fornire le motivazioni del mancato adempimento ai fini dell'eventuale avvio del procedimento sanzionatorie di cui all'art. 47, comma 1, del d.lgs. 33/2013 e all'OIV, o altro organismo con funzioni analoghe, di attestare lo stato di assolvimento degli obblighi di pubblicazione soggetti a

sanzione.

Tabella 5.1 *Richieste di notizie ex art. 4, c. 1, del Regolamento sanzionatorio*

Con presupposti sanzionatori	*Archiviate per assenza dei presupposti sanzionatori*	*In trattazione*	*Totale*
8	11	4	23

Fonte: ANAC

Sulla base delle attestazioni in tal modo rese dagli RPCT ed OIV, l'Autorità, nel corso del 2020, sussistendone i presupposti, ha avviato il procedimento sanzionatorio contestando la violazione nei confronti di 20 titolari di incarichi politici e di governo, ex art. 14, commi 1 e 1-bis, del d.lgs. 33/2013, accertati inadempienti alla consegna della documentazione reddituale e patrimoniale prevista all'art. 47, comma 1, del citato decreto alla luce delle indicazioni / precisazioni fornite dall'Autorità con Determinazione n. 241 del 08/03/2017 recante «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 modificato dall'art. 13 del d.lgs. 97/2016».
I procedimenti avviati sono stati estinti in 4 casi per pagamento della sanzione in misura ridotta.
Nel caso di mancato pagamento della sanzione ridotta è stata applicata la sanzione definitiva con provvedimento deliberato dal Consiglio dell'Autorità in 5 casi, di cui in 2 casio vi è stata iscrizione a ruolo. In 7 casi il procedimento è stato archiviato a seguito di esame di chiarimenti/memorie difensive che hanno fatto emergere l'assenza dei presupposti di fatto o di diritto per la comminazione della sanzione.

Tabella 5.2 *Contestazioni ex art. 5, co. 1, del regolamento sanzionatorio*

Amministrazioni contestate	Soggetti contestati	Sanzioni pagate in misura ridotta	Archiviazioni a seguito di controdeduzioni / audizioni	Sanzioni Definitive	Iscrizione a ruolo
9	20	4	8	7	2

Fonte: ANAC

Occorre, infine, ricordare che il decreto legge n. 162 del 30 dicembre 2019 (ex art. 1, co. 7), convertito nella legge 28 febbraio 2020 n. 8, ha sospeso, fino al 31 dicembre 2020, le misure di cui agli articoli 46 e 47 del decreto 33/2013 ai soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto medesimo, ad esclusione dei titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'articolo 19, commi 3 e 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed ha demandato ad un regolamento interministeriale, da adottarsi entro il 31 dicembre 2020, l'individuazione dei dati di cui al comma 1 dell'articolo 14 del decreto 33/2013 che le pubbliche amministrazioni devono pubblicare con riferimento ai titolari amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, comunque denominati, nonché ai dirigenti sanitari

di cui all'articolo 41, comma 2, dello stesso decreto legislativo, ivi comprese le posizioni organizzative ad essi equiparate, nel rispetto di criteri individuati dal medesimo decreto legge n. 162/2019. Successivamente, il decreto legge n. 183 del 31 dicembre 2020, convertito nella legge 26 febbraio 2021, n. 21, ha disposto una proroga dei citati termini al 30 aprile 2021, nuovo termine per l'adozione del predetto regolamento interministeriale, risultando così ancora sospese sino a tale data le misure di cui agli articoli 46 e 47 del decreto 33/2013 per i soggetti di cui all'articolo 14, comma 1-bis, del decreto medesimo.

5.3 Il Progetto sperimentale trasparenza

Nel 2020 e nei primi mesi del 2021 oggetto di osservazione, sono proseguite le attività del Progetto sperimentale sulla trasparenza (di seguito "Progetto Trasparenza" o in breve "Progetto"), che tra le principali finalità annovera lo studio di come le politiche di trasparenza vengono tradotte e fruite nella pratica a circa otto anni dall'entrata in vigore del d.lgs. 33/2013 e di quale sarà la potenziale domanda di trasparenza del futuro.
A tale scopo, il Progetto prevede, alla fase 2, il c.d. "monitoraggio conoscitivo" volto a rilevare considerazioni tratte dall'esperienza e dalla percezione delle politiche e pratiche di trasparenza attiva da parte di una molteplicità di attori e portatori di interesse. Il monitoraggio si articola in più attività con lo scopo di acquisire i contributi necessari, di ascoltare più voci e di contribuire ad arricchire il patrimonio conoscitivo dell'Autorità delineando così quali sono le criticità del sistema e quali invece gli aspetti da valorizzare.
Uno dei primi prodotti di tale fase è stato il questionario che è stato inviato ai RPCT di un campione di amministrazioni, in quanto fruitori tecnici delle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa attiva e attori protagonisti del sistema della trasparenza. Ad un campione di 58 RPCT e, per conoscenza, OIV di un campione di enti, scelti tra Regioni, Comuni, Città Metropolitane, Università e società partecipate dai Ministeri di città capoluogo, città metropolitane, Università, Regioni e società partecipate dai Ministeri è stata dunque somministrata una *survey* articolata in tre domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche, riportate in una tabella che riproduce l'attuale strutturazione di "Amministrazione Trasparente" e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui alla delibera ANAC n. 1310/2016.
Tale indagine ha dato esiti molto soddisfacenti grazie all'alto tasso di partecipazione e alla qualità dei riscontri ricevuti. Dal riscontro ottenuto, pubblicato sul sito dell'Autorità a febbraio 2020, è emerso che i RPCT delle amministrazioni/società si confermano uno snodo fondamentale del sistema della trasparenza in grado sia di coglierne gli elementi problematici e le potenzialità di sviluppo in fase di attuazione, sia di anticipare potenziali soluzioni proposte alla luce della esperienza pratica. Dalla lettura di insieme dei riscontri ottenuti emerge inoltre che, nella visione di operatori qualificati quali gli RPCT, le iniziative in materia di trasparenza sono ormai un aspetto centrale di ogni amministrazione pubblica meritevole di una specifica valorizzazione. A circa otto anni dall'emanazione della legge 190/2012 e poco meno del d.lgs. 33/2013 è questo stesso un forte

e importante segnale da cogliere della maturità delle politiche di trasparenza e prevenzione della corruzione che sono entrate non soltanto nelle pratiche amministrative in quanto diretta applicazione di riforme e norme, ma ancor di più sono diventate parte del sostrato culturale degli operatori delle amministrazioni pubbliche e un diritto riconosciuto ed esercitato da parte dei cittadini.
Tale attività, ed il Report che ne illustra gli esiti, è stato solo il primo prodotto del più ampio monitoraggio conoscitivo previsto nell'ambito del Progetto Trasparenza.
Terminata la *survey* con i RPCT, l'Autorità ha avviato poi altre due attività, che sono state avviate nel corso del 2020, da ricondursi anch'esse a quel monitoraggio conoscitivo alla base del Progetto Trasparenza, che tra gli attori da coinvolgere nella fase 2, oltre ai RPCT e ai rappresentanti OIV, prevedeva che fossero realizzate «*Survey* strutturate da sottoporre alle ONG e ad operatori e utilizzatori qualificati, su criticità e punti di forza riscontrati nell'attuale sistema della trasparenza» e che venissero utilizzate altre fonti di conoscenza sulla trasparenza quali i dati sulle attività di vigilanza dell'ANAC in materia di trasparenza.
Di conseguenza, da un lato è stato effettuato un complesso lavoro di analisi e classificazione dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza svolti dall'Autorità negli ultimi anni; dall'altro lato, è stata organizzata una *survey*, indirizzata alle organizzazioni non governative (ONG) e agli enti del Terzo settore nella veste di portatori di interessi competenti per materia che, con il loro contributo attivo e le iniziative condotte a tutela di principi e valori democratici, contribuiscono a diffondere la cultura della trasparenza amministrativa.
Anche il punto di vista di tali attori qualificati e portatori di interesse del sistema della trasparenza verrà integrato come ulteriore tassello del panorama conoscitivo sulle pratiche e sulla domanda di trasparenza amministrativa. L'obiettivo intermedio è infatti quello di "far dialogare" la meta-analisi sui procedimenti di vigilanza con l'indagine rivolta ai RPCT, con gli esiti dell'indagine alle ONG, con le eventuali future indagini, mettendo a confronto spunti e incrociando dati con risultati potenzialmente di grande interesse.
Il patrimonio conoscitivo così acquisito è a disposizione per alimentare il percorso di riforma delle politiche di trasparenza attiva, come una revisione del d.lgs. n. 33/2013, e il dibattito scientifico in materia. Alcune delle considerazioni già presentate nell'ambito delle *survey* del Progetto Trasparenza da parte di operatori qualificati del sistema quali i RPCT, così come quelle emerse dall'approfondimento della "esperienza della trasparenza" della stessa ANAC e nell'ambito dell'interlocuzione con le ONG e con gli altri portatori di interesse, rappresentano infatti contributi di grande interesse e *"event based"* perché fondati sull'esperienza diretta acquisita in questi anni da parte degli utilizzatori.

5.3.1 Analisi e classificazione dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza

Dopo l'analisi e le elaborazioni dei riscontri forniti da attori privilegiati quali gli RPCT di un campione di Amministrazioni e Società, tra le attività di ricerca e studio del Progetto nel 2020 è stata condotta un'analisi di dati già in possesso dell'ANAC, che

consiste nel "monitoraggio conoscitivo e analisi dei procedimenti avviati dall'ANAC in materia di trasparenza". L'ANAC stessa può essere infatti vista, al di là delle attribuzioni previste dalle norme e dell'esercizio delle proprie funzioni, come portatrice di una "esperienza della trasparenza", in questo caso declinabile come "esperienza della vigilanza sulla trasparenza", che si è stratificata nei procedimenti condotti in materia, avviati sia d'ufficio sia su impulso di altre istituzioni, di associazioni, di portatori di interesse, di cittadini.

I dati sui procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza sono stati elaborati per ottenere una visione di insieme, con livelli di approfondimento di volta in volta maggiori, il dettaglio di "Chi segnala", ovvero l'origine dei procedimenti e le tipologie di soggetti segnalanti, "Chi viene segnalato", ovvero le amministrazioni e organizzazioni oggetto dei procedimenti, "Chi segnala chi", ovvero il rapporto tra origine e organizzazioni oggetto dei procedimenti, "Chi segnala cosa", ovvero il rapporto tra origine e sezioni di "Amministrazione Trasparente" oggetto dei procedimenti , e la riproposizione delle principali di tali analisi declinate secondo le variabili geografiche a disposizione.

Il report pubblicato nel marzo 2021 sul sito dell'Autorità[4] presenta alcune considerazioni raggruppate in temi salienti sulle politiche e pratiche della trasparenza amministrativa attiva che in questi anni hanno contribuito a promuovere uno dei principi fondamentali della democrazia, la trasparenza.

Di seguito alcune delle elaborazioni e delle considerazioni emergenti.

Considerando l'intervallo di tempo preso in esame (2017-2019, nonché i primi dati consolidati 2020) e focalizzandosi sulla tipologia di procedimenti di vigilanza aperti, l'analisi rileva che a prevalere è la vigilanza su segnalazione rispetto alla vigilanza d'ufficio o alla vigilanza svolta a seguito di ispezioni. In particolare, i ¾ dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza avviati dall'ANAC sono derivati da segnalazioni, con un trend in crescita, a conferma dell'importanza che è stata assegnata alle istanze dei portatori di interesse, pur tentando di conseguire una sostenibilità in termini di gestione delle segnalazioni (di cui si dirà meglio in seguito) e di bilanciare tali istanze con le vigilanze di ufficio (11% del totale) e quelle scaturire a seguito di ispezione (14%).

Emerge il grande spazio dato alle segnalazioni di cittadini "semplici", da cui è originato 1/3 delle attività di vigilanza in materia di trasparenza. Un peso relativo notevole, pari circa a 1/5 del totale dei procedimenti avviati, scaturisce da segnalazioni nel corso del tempo pervenute da esponenti riconducibili all'alveo della politica (consiglieri comunali e regionali soprattutto, ma anche parlamentari, membri giunta, e, in termini ancora più ampi, candidati ad elezioni amministrative, o comunque esponenti riconducibili, o che si dichiarano come tali, ad organizzazione politiche). Il resto dell'origine dei procedimenti è dovuto a segnalazioni di altri attori/fruitori del sistema (RPCT, ONG, associazioni, etc.) e alla vigilanza a seguito di ispezione e d'ufficio. È significativo e da rimarcare il grande incremento dei procedimenti di vigilanza in materia di trasparenza originati a seguito di *whistleblowing*, a

[4] http://www.anticorruzione.it/portal/rest/jcr/repository/collaboration/Digital%20Assets/ANACdocs/Attivita/Pubblicazioni/RapportiStudi/Report.Progetto.Trasparenza.12.03.2021.pdf

conferma dell'importanza dello strumento, potenziato da recenti interventi normativi, e del riscontro ottenuto presso i cittadini.
La maggioranza relativa dei procedimenti di vigilanza ha ad oggetto i comuni (circa il 40%) e più in generale se si considerano i comuni insieme agli altri enti ed autonomie locali la percentuale supera il 50%. Da considerare come rilevante e significativo anche il dato del 15% riferito agli enti e società di diritto privato, a testimonianza indiretta che le politiche di trasparenza attiva e l'esercizio del diritto alla trasparenza da parte dei portatori di interesse si è affermato nel tempo anche per le organizzazioni non rientranti strettamente nel novero delle "amministrazioni pubbliche". Più nel dettaglio, la grande maggioranza dei procedimenti di vigilanza ha oggetto "piccoli comuni" con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, pari al 65% del totale riferito ai comuni. Se si considerano i comuni con popolazione sotto i 50.000 abitanti addirittura la percentuale cumulata con la precedente arriva quasi all'85%, con solo il 5% dei procedimenti a interessare invece i "grandi comuni" (qui identificati per convenzione con i comuni con popolazione superiore ai 150.000 abitanti). Da rilevare anche che, se come origine dei procedimenti consideriamo le sole segnalazioni (escludendo dunque dal computo vigilanze d'ufficio e a seguito di ispezione), il peso dei comuni con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti rispetto alle altre tipologie di comuni risulta ancora più sbilanciato a favore dei primi, che da soli arrivano a coprire quasi i ¾ dell'incidenza assoluta, soprattutto per talune tipologie di segnalanti. Significativa, sebbene con percentuali lontane da quelle dei comuni, anche l'attenzione su enti pubblici, enti e organizzazioni del SNN, università e scuole.
Il dato relativo ai comuni d'altra parte non deve sorprendere considerando che essi in Italia sono circa 8.000 e in termini relativi rappresentano la maggioranza delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia l'analisi approfondita e l'elaborazione dei dati fanno emergere alcune potenziali criticità, come lo sbilanciamento su comuni di piccole o piccolissime dimensioni. I piccoli comuni appaiono spesso, infatti, organizzazioni fragili del sistema, a causa ad esempio di limiti tecnico-strutturali e della ridotta disponibilità di risorse in termini generali da poter dedicare alla attuazione delle norme in materia di trasparenza. Medesime considerazioni valgono per altre organizzazioni piccole e spesso strutturalmente in difficoltà nell'applicare le politiche attive di trasparenza, quali, a titolo esemplificativo, le scuole. È un tema noto, sul quale l'ANAC e lo stesso legislatore si sono più volte soffermati e che occorre continuare a presidiare con soluzioni per elevare la qualità generale del sistema della trasparenza amministrativa.
Quasi la metà dei procedimenti in materia di trasparenza (42%) presi in considerazione fa riferimento prevalentemente (in quanto è possibile che oltre a carenze generiche siano state segnalate anche carenze puntuali) a generiche carenze in materia di trasparenza. Andando oltre il focus su "carenze generali su AT", si rilevano elementi di un certo interesse conoscitivo. Le sotto-sezioni su cui maggiormente sono stati focalizzati i procedimenti (anche in rapporto alla complessità e quantità di obblighi relativi alla sotto-sezione) sono "organizzazione" (circa 20%), "consulenti e collaboratori" (circa 19%), "bandi di gara e contratti" (circa 13%), "personale" (circa 10%). Al riguardo, emerge una sovrapponibilità per ampi tratti con le sotto-sezioni indicate di maggiore interesse degli utenti nell'indagine già condotta nell'ambito del Progetto Trasparenza con i

RPCT di un campione di amministrazioni. Sebbene si tratti di elementi non direttamente confrontabili, si delinea un interesse manifestato in modo diverso da parte degli stakeholder – attraverso l'accesso maggiore o minore alle sotto sezioni dei siti internet delle amministrazioni e in questo caso attraverso l'evidenziazione all'Autorità di carenze di pubblicazioni per contenuti evidentemente di interesse – su contenuti in buona parte analoghi. Rimandando per i dettagli alla sopra citata analisi, le sotto-sezioni "organizzazione", "bandi di gara e contratti", e "personale", oltre che "bandi di concorso" e "disposizioni generali" (in base ai web analytics sugli accessi internet ad "Amministrazione Trasparente" forniti dai RPCT per il campione di Regioni, Comuni e Università, 1/5 delle sotto-sezioni raggruppa i 2/3 del totale delle consultazioni internet), si erano già distinte tra quelle con maggiore interesse da parte degli utenti di "Amministrazione trasparente", delineando profili di coerenza nella "domanda di trasparenza" analizzata dai diversi punti di vista. Resta naturalmente ferma la grande utilità, anche per tutti gli altri possibili portatori di interesse (es. attori istituzionali, autorità di controllo/giudiziarie, ONG, etc.) di tutti i contenuti oggetto di pubblicazione in funzione di trasparenza e prevenzione della corruzione. Appare dunque delinearsi una sorta di maturità culturale, prima ancora che normativa, del sistema della trasparenza in Italia a circa otto anni della sua introduzione: i cittadini, gli *stakeholder*, sembrano essersi orientati in modo chiaro rispetto ai dati e documenti a cui sono interessati e alle relative priorità, in alcuni casi indicando anche le modalità in cui vorrebbero fruirne.

I procedimenti in materia di trasparenza nell'arco di tempo considerato sono stati focalizzati per il 26% su organizzazioni del Nord, per il 36% su organizzazioni del Centro (alla cui area sono stati ricondotti anche gli enti centrali) e per il 38% su organizzazioni delle aree Sud/Isole. Si rileva che i *trend* nel triennio analizzato sono piuttosto stabili per tutte le regioni. In termini assoluti, mentre vigilanza d'ufficio e vigilanza a seguito di ispezione sono equamente distribuite per aree geografiche, e in termini generali la vigilanza su segnalazione prevale in tutti le aree, i procedimenti avviati a seguito di segnalazione nell'area Sud/Isole sono ben 6 volte in termini assoluti i procedimenti avviati a seguito di ispezione o vigilanza d'ufficio, mentre per le aree geografiche centro e nord il moltiplicatore è pari a 4.

Oltre alle funzioni esplicitamente individuate dalla disciplina primaria di regolamentazione e vigilanza, negli anni l'Autorità si è occupata anche per quanto possibile di "accompagnare" le istituzioni nella traduzione in pratica delle previsioni di legge e i cittadini e *stakeholder* nell'utilizzo degli strumenti che il sistema mette loro a disposizione per esercitare in modo compiuto ed equilibrato il "diritto alla trasparenza". D'altra parte, prima ancora di un provvedimento dell'Autorità, è fondamentale ottenere che le amministrazioni pubblichino i dati e documenti previsti e che i cittadini possano esercitare il diritto alla trasparenza sul bene pubblico che essi rappresentano.

Le segnalazioni, per quanto numerose, si riferiscono prevalentemente solo alla punta dell'*iceberg* delle criticità del sistema. Inoltre, lo sforzo crescente nel tempo per corrispondere alle attività di vigilanza da questo punto di vista non può che essere visto in termini di sostenibilità generale a risorse date e spingere ad affrontare alcune criticità del sistema della trasparenza amministrativa per

elevarne ulteriormente la qualità, l'equilibrio e la capacità di corrispondere all'interesse pubblico. Il riferimento è all'attenzione che necessariamente va posta a iniziative per elevare la qualità complessiva del sistema che insistano anche su leve soft e culturali, tanto importanti quanto quelle normative, nonché all'utilizzo dell'"accesso civico semplice". Porre enfasi, infatti, su tale strumento contribuisce ad elevare la qualità del sistema e ad aumentare la consapevolezza da parte dei cittadini degli strumenti a disposizione, elevando la "cultura della trasparenza" nel Paese, migliorando la fiducia e le interazioni tra cittadini/stakeholder e amministrazioni.

5.3.2 *Survey* strutturate per ONG e operatori e utilizzatori qualificati

Tale attività di ricerca è stata condotta elaborando i riscontri ottenuti nell'ambito di una *survey* rivolta ad un campione di ONG e organizzazioni attive nel campo della trasparenza riconducibili al "terzo settore", articolata in domande di carattere generale a risposta aperta e in alcune domande specifiche riportate in una tabella che riproduce l'attuale strutturazione di "Amministrazione Trasparente" e la schematizzazione degli obblighi di pubblicazione di cui all'attuale Allegato 1 alla delibera ANAC n. 1310/2016.
La ricerca è finalizzata a comprendere se e come le organizzazioni del campione individuato utilizzano i contenuti che le amministrazioni e le società pubblicano nella sezione trasparenza dei loro siti internet istituzionali, quali sono i dati e documenti di maggiore interesse, quali le osservazioni e proposte a riguardo, quale è e come potrebbe cambiare il coinvolgimento dei portatori di interesse nelle pratiche di trasparenza attiva alla luce del contesto amministrativo e socio-economico in rapido mutamento.
L'interesse mostrato e la qualità dei riscontri inviati dalle organizzazioni consultate, oltre a confermare l'importanza e la rilevanza di tali di attori nel sistema della trasparenza amministrativa, hanno permesso di raccogliere molteplici considerazioni costruttive, spunti di riflessione e proposte di miglioramento. I riscontri ottenuti, inoltre, al di là dei dati, delle variabili e delle risposte alle singole domande, ad una lettura di insieme hanno consentito di cogliere in modo sistematico alcune tendenze che si sono affermate nella "pratica della trasparenza", aspetti ricorrenti ed emblematici, nonché opportunità, criticità e potenziali patologie del sistema.
In base ai riscontri al questionario sull'item relativo alla "utilità" delle sotto-sezioni di "Amministrazione Trasparente" emerge una valutazione positiva per tutte le sotto-sezioni e in termini generali per i relativi contenuti. La sotto-sezione che è stata maggiormente consultata e indicata dal campione come particolarmente rilevante e di maggiore interesse è "bandi di gara e contratti", per la quale però è rappresentata una forte domanda di "open data" per il loro possibile riutilizzo. Tra le altre sotto-sezioni indicate come rilevanti si segnalano "organizzazione", "consulenti e collaboratori", bilanci" e "prevenzione della corruzione", ed anche in questo caso le organizzazioni consultate si dimostrano interessate ai dati, che vorrebbero fossero resi disponibili in forma più standardizzata, aperta e rielaborabile.

I riscontri ottenuti, inoltre, unitamente agli altri raccolti nell'ambito del Progetto, ad una lettura di insieme consentono di cogliere in modo sistematico alcune convergenti tendenze che si sono affermate nella "pratica della trasparenza", aspetti ricorrenti ed emblematici, nonché opportunità e criticità del sistema rappresentate da diverse tipologie di attori: sotto-sezioni di "Amministrazione/Società Trasparente" di maggior interesse, e importanza degli open data; tecnologie e modalità innovative di pubblicazione e rappresentazione di dati e documenti per progettare la trasparenza del domani; necessità di investire su cambiamento culturale e leva etica; trasparenza nel contesto emergenziale; necessità di aprire a maggiore partecipazione e coinvolgimento delle ONG; etc.. Il report è pubblicato sul sito istituzionale.

PARTE III

I contratti pubblici

CAPITOLO 6

Il mercato dei contratti pubblici

6.1 Premessa

Nel presente capitolo viene illustrato l'andamento della domanda dei contratti pubblici nel 2020. Oltre ai dati sul numero e sul valore complessivo degli appalti, sulle tipologie di lavori, servizi e forniture a maggior impatto e sulle procedure di affidamento, vengono proposti due approfondimenti relativi rispettivamente all'impatto del Covid -19 sul mercato dei contratti pubblici e agli effetti del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitali" (c.d. decreto "Semplificazioni").

Tutti i dati utilizzati per le analisi contenute in questo capitolo fanno riferimento alle procedure di affidamento (bandi e inviti di importo a base di gara pari o superiore a 40.000 euro) c.d. "perfezionate", per le quali cioè è stato pubblicato un bando (nel caso di procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (nel caso di procedure ristrette o negoziate) ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l'appalto (nel caso di affidamenti diretti).

Occorre, inoltre, precisare che, per ragioni di omogeneità e rappresentatività, sono state escluse (laddove non diversamente specificato) le procedure relative a:

- bandi aventi a oggetto servizi finanziari ed assicurativi, poiché per questi appalti le stazioni appaltanti spesso indicano un importo che non può essere considerato quello effettivo dell'appalto;
- bandi che, pur presenti nel sistema di monitoraggio dell'ANAC, non rientrano tra i contratti pubblici "classici" (scelta del socio privato nella società mista, affidamento diretto a società in-house, affidamento diretto a società raggruppate/consorziate o controllate nelle concessioni di lavori pubblici);
- bandi relativi ad adesioni a convenzioni/accordi quadro, in quanto la loro inclusione nell'insieme di analisi, considerando la contemporanea presenza dei bandi "a monte" per la stipula di convenzioni/accordi quadro, produrrebbe una duplicazione degli importi;
- bandi che risultano essere stati annullati, cancellati o andati deserti.

Pertanto, l'analisi potrebbe non ricomprendere alcuni appalti, anche di grande importo, che risultano esclusi in base ad uno dei criteri di cui sopra.

Inoltre, si precisa che tutte le analisi sono state effettuate sulla base dei dati presenti nella BDNCP aggiornati alla data del 4 marzo 2021.

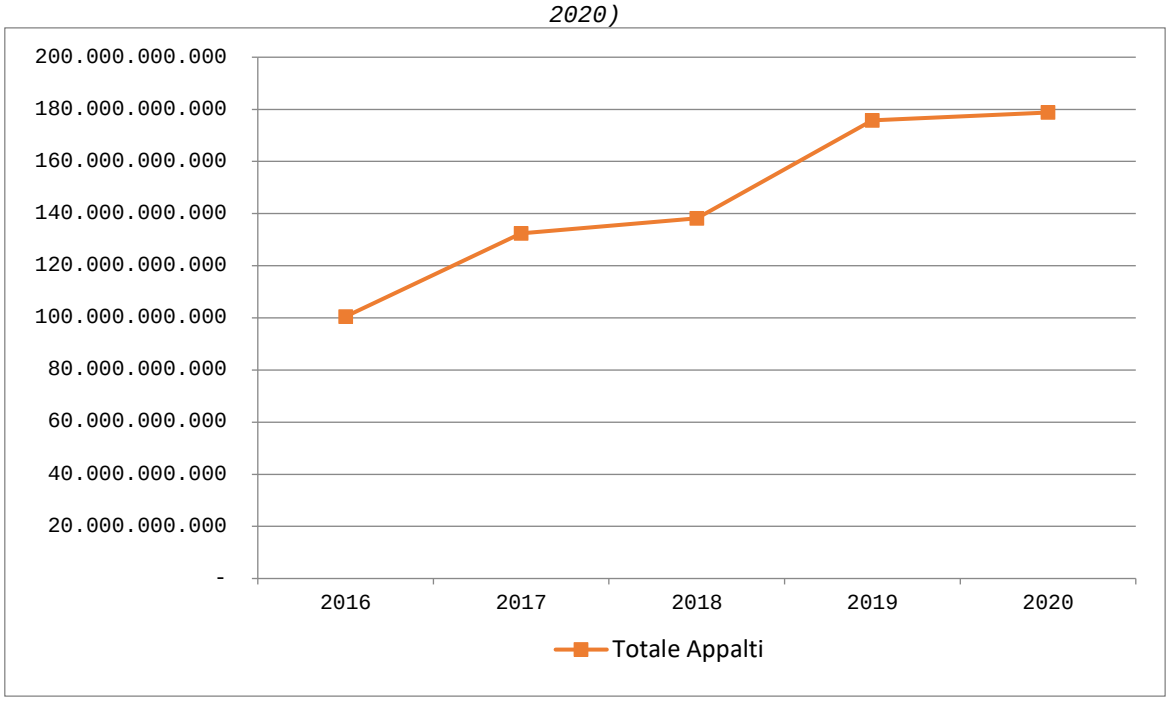
Come detto, le analisi seguenti sono state effettuate dall'Autorità soltanto sui CIG perfezionati, in quanto è solo il perfezionamento del CIG che conferisce validità alla gara, accertandone l'avvenuto svolgimento. Proprio a causa della situazione emergenziale in cui le stazioni appaltanti si sono trovate ad operare - a fronte della quale

l'Autorità ha esteso da 90 a 150 giorni il termine per il perfezionamento - una percentuale significativa di CIG acquisiti negli ultimi mesi del 2020, alla data del 4 marzo 2021 non risultano perfezionati: si tratta infatti di circa 14.800 CIG non perfezionati di importo maggiore o uguale a 40.000 euro, per un valore complessivo di circa 11 miliardi di euro, che, tuttavia, alla data di estrazione dei dati dalla banca dati, risultano ancora nei tempi utili per il perfezionamento. Considerando che il tasso di perfezionamento si attesta storicamente intorno al 90%, una fetta consistente di appalti del 2020 potrebbe risultare esclusa dalle analisi e, pertanto, la situazione presentata è da ritenersi ancora provvisoria.

6.2 La domanda del mercato

Nel 2020 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 178,8 miliardi di euro.
Tale dato rappresenta il massimo della serie storica di cui alla figura 6.1, con un aumento del 78% rispetto alla flessione negativa avutasi nel 2016, anno di entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50). Tuttavia, il 2020 è caratterizzato da un netto rallentamento della crescita rispetto al precedente anno[5], registrando un incremento pari al 1,7%, contro il 27,2% registrato nel 2019.

Figura 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, 2016-2020)*

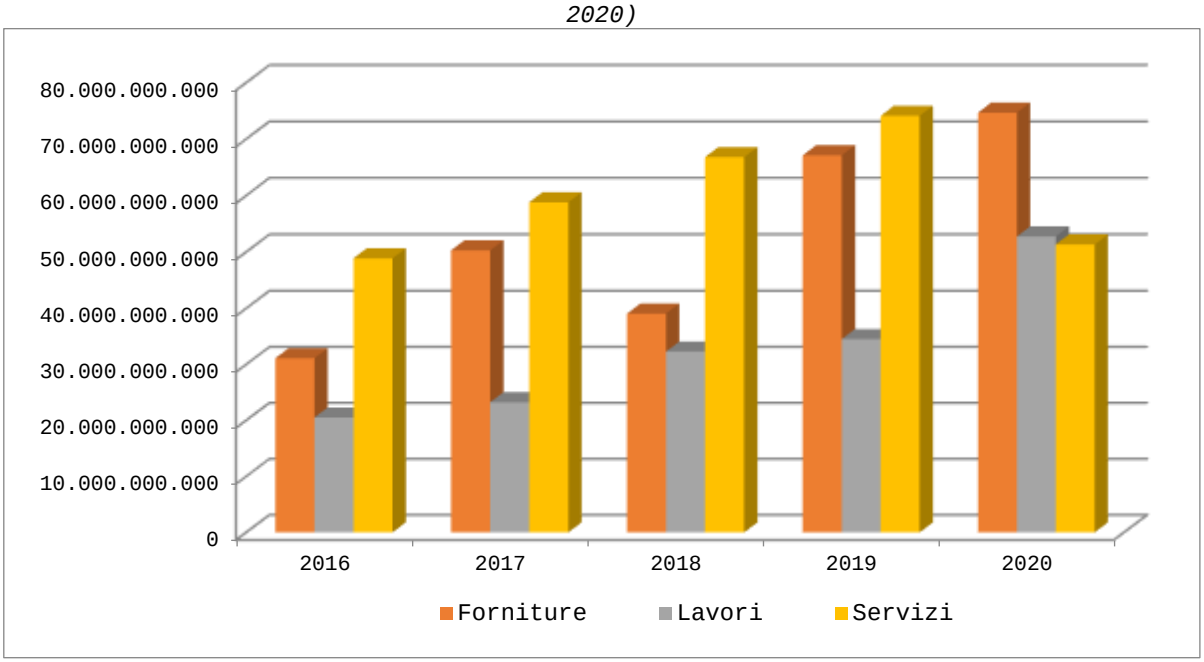


Fonte: ANAC

[5] Si precisa, in merito, che la data di riferimento è quella di pubblicazione come risulta dal sistema SIMOG. Anche i dati relativi al 2019 sono stati aggiornati alla data del 4 marzo 2021.

Come emerge dalla serie storica rappresentata nella figura 6.2, tale rallentamento è dovuto alla flessione del valore complessivo (-30,7%) registrata, nell'ultimo anno, per il settore dei servizi (il cui valore, nel 2020, ammonta a 51,3 miliardi di euro).
Sempre in termini di importo, il settore dei lavori (pari a circa 52,8 miliardi di euro) è invece quello maggiormente in crescita nell'ultimo anno, con un incremento del 52,8% rispetto al 2019. Tale aumento è dovuto principalmente all'avvio di appalti di importo rilevante nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali.
Per quanto concerne il settore delle forniture (pari a circa 74,7 miliardi di euro), dopo il rilevante aumento registrato nel 2019, dovuto principalmente all'avvio di appalti da parte delle centrali di committenza nel settore della sanità e di alcuni grandi appalti effettuati nel settore delle ferrovie, la crescita continua nel 2020, seppur in termini più contenuti (+11,7% rispetto all'anno precedente): oltre all'avvio di appalti da parte di centrali di committenza e da enti o concessionari di gestione reti ed infrastrutture e di servizi pubblici, contribuisce a tale aumento anche l'approvvigionamento di forniture necessarie a fronteggiare l'emergenza Covid-19.

***Figura 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 2016-2020)



Fonte: ANAC

La tabella 6.1 mostra che, come sempre, anche nel 2020 pesano maggiormente i settori ordinari, che assorbono l'87,7% del numero delle procedure e circa il 73,7% dell'importo complessivo della domanda.

***Tabella 6.1** Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per settore e tipologia di contratto (2020)*

SETTORE	TIPOLOGIA DI CONTRATTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO
		2020	% CIG	2020 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	(VALORE IN EURO)
Ordinario	Forniture	55.992	32,2%	64.150.521.153	35,9%	1.145.709
	Lavori	45.508	26,1%	26.055.522.832	14,6%	572.548
	Servizi	51.287	29,4%	41.610.933.637	23,2%	811.335
	Totale settore ordinario	**152.787**	**87,7%**	**131.816.977.621**	**73,7%**	**862.750**
Speciale	Forniture	7.159	4,1%	10.534.814.132	5,9%	1.471.548
	Lavori	4.334	2,5%	26.703.904.685	14,9%	6.161.492
	Servizi	9.981	5,7%	9.729.351.296	5,5%	974.787
	Totale settore speciale	**21.474**	**12,3%**	**46.968.070.113**	**26,3%**	**2.187.206**
TOTALE		**174.261**	**100,0%**	**178.785.047.734**	**100,0%**	**1.025.961**

Fonte: ANAC

Nella tabella 6.2 si evidenziano le prime 5 categorie generali (OG) e le prime 5 categorie speciali (OS) che, in termini di numerosità, hanno avuto un maggiore impatto nell'anno 2020.
Dal raffronto con i dati del 2019 emerge che le categorie generali che hanno rilevato il maggior aumento percentuale in termini di importo sono la cat. OG3 (+34,5%) e la cat. OG8 (+7,2%); in lieve calo, invece, la OG6(-2,9%).
Relativamente alle categorie speciali (OS) quelle con maggiore aumento percentuale in termini di volumi di spesa risultano essere le categorie OS21 (+39,5%) e OS24 (+24,3%). Si è registrata, invece, una leggera flessione per le categorie OS6 (-9,2%) e OS28 (-5,8%).

Tabella 6.2 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per le prime cinque cat. generali e per le prime cinque cat. speciali in ordine di numerosità (2019-2020) **

CATEGORIE	CATEGORIA D'OPERA	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)		
		2019	2020	Δ	2019	2020	Δ
OG – Generali	OG 1 - EDIFICI CIVILI E INDUSTRIALI	11.286	12.560	11,3%	7.241.426.962	7.739.033.341	6,9%
	OG 3 - STRADE, AUTOSTRADE, PONTI, VIADOTTI, FERROVIE, METROPOLITANE	12.141	11.966	-1,4%	9.491.156.688	12.764.797.435	34,5%
	OG 6 - ACQUEDOTTI, GASDOTTI , OLEODOTTI, OPERE DI IRRIGAZIONE E DI EVACUAZIONE	2.595	2.449	-5,6%	2.856.183.341	2.774.270.903	-2,9%
	OG 8 - OPERE FLUVIALI, DI DIFESA, DI SISTEMAZIONE IDRAULICA E DI BONIFICA	2.193	2.371	8,1%	675.517.523	724.440.408	7,2%
	OG 2 - RESTAURO E MANUTENZIONE DEI BENI IMMOBILI SOTTOPOSTI A TUTELA	2.250	2.300	2,2%	1.059.717.912	1.061.408.452	0,2%
	TOT OG	**30.465**	**31.646**	**3,9%**	**21.324.002.426**	**25.063.950.538**	**17,5%**
OS - Speciali	OS 30 - IMPIANTI INTERNI ELETTRICI, TELEFONICI, RADIOTELEFONICI E TELEVISIVI	1.276	1.280	0,3%	336.311.890	396.985.025	18,0%

CATEGORIE	CATEGORIA D'OPERA	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)		
		2019	2020	Δ	2019	2020	Δ
	OS 6 - FINITURE DI OPERE GENERALI IN MATERIALI LIGNEI, PLASTICI, METALLICI E VETROSI	1.100	1.116	1,5%	266.835.986	242.408.772	-9,2%
	OS 21 - OPERE STRUTTURALI SPECIALI	910	971	6,7%	484.478.791	675.935.899	39,5%
	OS 28 - IMPIANTI TERMICI E DI CONDIZIONAMENTO	973	895	-8,0%	196.739.724	185.314.427	-5,8%
	OS 24 - VERDE E ARREDO URBANO	736	852	15,8%	193.510.884	240.486.702	24,3%
	TOT OS	**4.995**	**5.114**	**2,4%**	**1.477.877.275**	**1.741.130.825**	**17,8%**

Fonte: ANAC

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

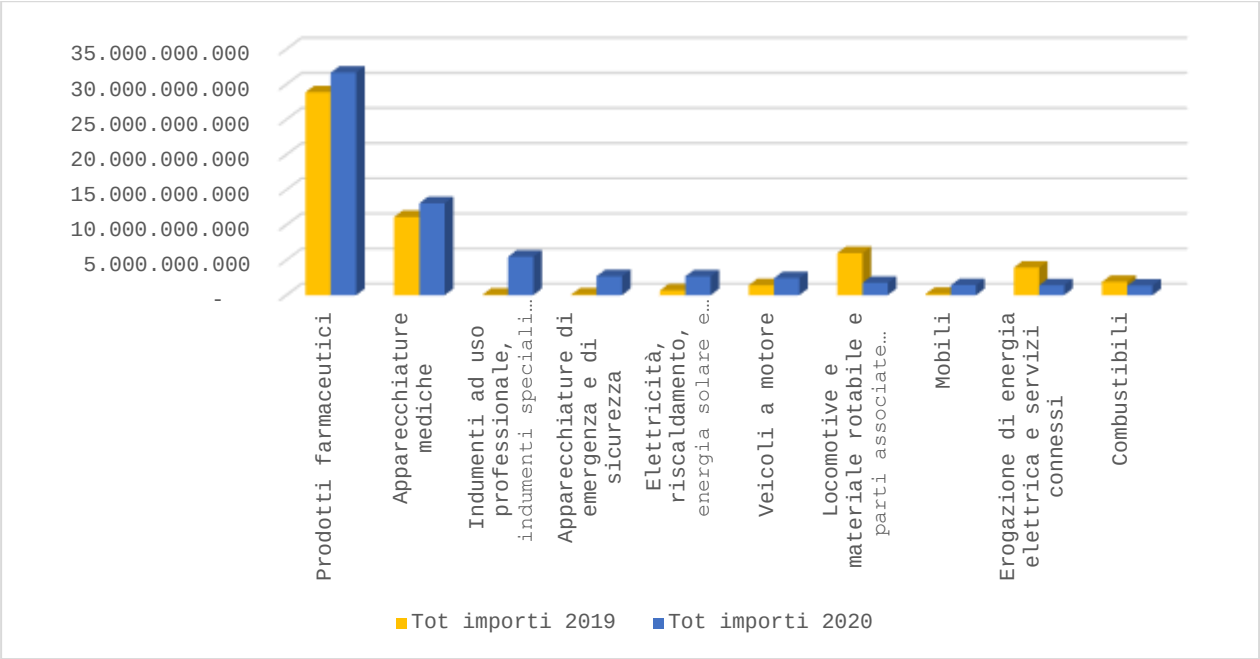
Nella figura 6.3 viene fornito un dettaglio delle prime 10 tipologie di forniture (identificate in base al *common procurement vocabulary - CPV*) che, a livello di importo, hanno avuto maggiore impatto nell'anno 2020. Tali valori sono messi a confronto con i relativi importi registrati nel precedente anno.

Dal grafico si evince che le tipologie di forniture maggiormente acquistate sono quelle relative ai prodotti farmaceutici, in aumento rispetto al precedente anno (+9,7%) per effetto sia di appalti effettuati da centrali di committenza (e quindi di importi elevati), sia degli acquisti connessi all'emergenza epidemiologica. L'impatto del Covid-19 sugli acquisti effettuati nel 2020 si evince, anche, dall'analisi delle successive tipologie di forniture maggiormente acquistate: alle apparecchiature mediche, per le quali si registra una crescita del 17,5% rispetto al 2019, seguono indumenti ad uso professionale/speciali da lavoro e le apparecchiature di emergenza e sicurezza, nelle quali ricadono i vari dispositivi di protezione individuale.

Segue, poi, la categoria relativa a elettricità, riscaldamento, energia solare e nucleare, su cui incide principalmente una gara avviata a livello centralizzato per tutto il territorio nazionale. In diminuzione, invece, rispetto al 2019 le categorie relative a locomotive e materiale rotabile, all'erogazione di energia elettrica e servizi connessi e quella relativa ai combustibili.

Ultima osservazione va fatta per la categoria relativa ai mobili, la cui crescita è determinata dall'adeguamento delle aule scolastiche alle misure per il contenimento della diffusione del Covid.

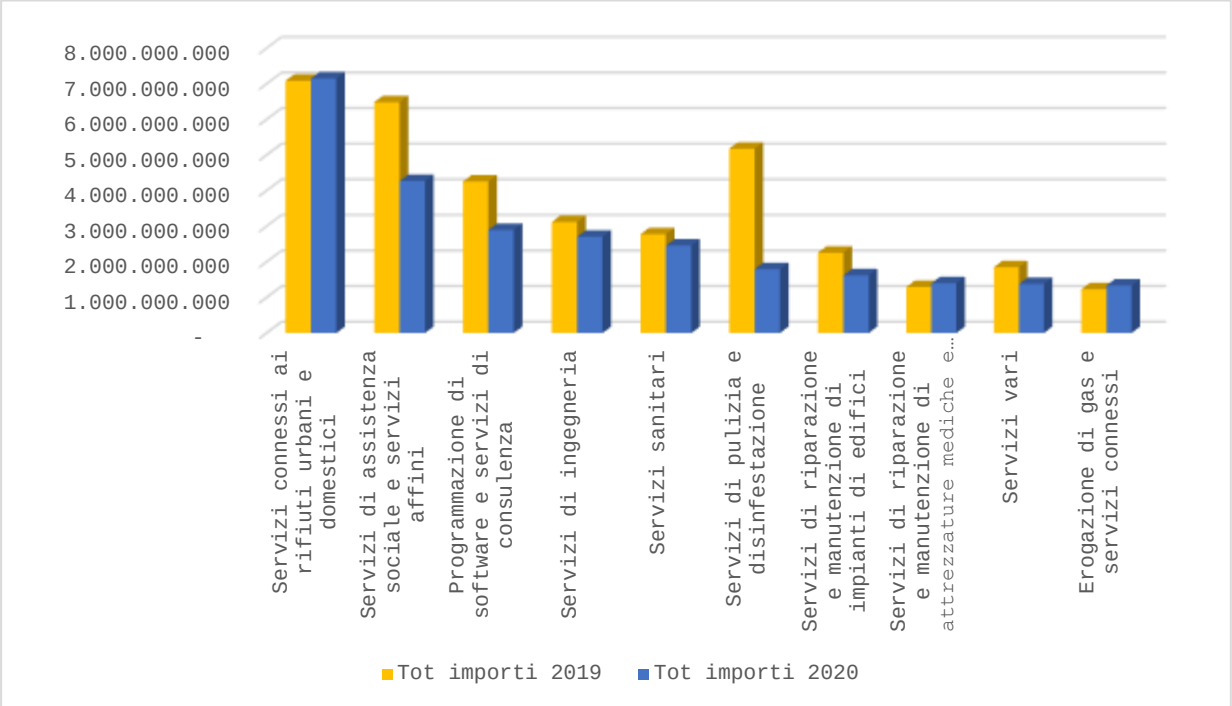
Figura 6.3 *Analisi comparata per categoria di forniture a maggiore impatto nel 2020*



Fonte: ANAC

Nella figura 6.4 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 2020. Analogamente a quanto fatto per il settore delle forniture, tali valori sono stati messi a confronto con i relativi valori registrati nel precedente anno. Dal grafico si evince che i servizi per cui si spende di più sono quelli relativi ai rifiuti urbani e all'assistenza sociale, sebbene quest'ultima sia in diminuzione rispetto al 2019. La contrazione generale del settore dei servizi osservata per il 2020 si evidenzia anche da questa analisi: il grafico mostra infatti come quasi tutti i servizi siano in diminuzione rispetto al precedente anno.

Figura 6.4 *Analisi comparata per categoria di servizi a maggiore impatto nel 2020*



La tabella 6.3 evidenzia la distribuzione dei contratti, nei settori ordinari e speciali, per classi di importo.
Rispetto al 2019, per i settori ordinari (in aumento in termini di numerosità di appalti, +10,6%) si verifica una lieve diminuzione in termini di importo (-3,4%): come mostrano i dati per fascia di importo, si ha infatti una riduzione del 19,8% del valore rappresentato dalla fascia di importo più elevata (≥ € 25.000.000); le fasce di importo per cui si registra il maggior aumento sono invece la fascia più bassa (≥ € 40.000 < € 150.000) e la fascia ≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000 (entrambe +12,1%)seguite dalla fascia ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000 (+11,7%).
I contratti nei settori speciali, invece, seppur in calo in termini numerici, registrano un aumento del 19,5% del valore complessivo. Come mostrano i dati per fascia di importo, questo è dovuto ad un aumento dei contratti di importo più elevato (crescono sia ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000, sia ≥ € 25.000.000), a fronte di una diminuzione dei contratti di tutte le fasce al di sotto dei 5 milioni.

Tabella 6.3 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per classi di importo e tipologia di settore (2019-2020)*

SETTORE	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
Ordinario	≥ € 40.000 < € 150.000	78.027	88.866	13,9%	6.507.986.166	7.295.934.775	12,1%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	47.161	49.310	4,6%	17.016.326.167	18.026.766.539	5,9%
	≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000	9.383	10.541	12,3%	20.238.102.841	22.676.824.734	12,1%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	2.949	3.322	12,6%	29.975.736.995	33.468.821.032	11,7%
	≥ € 25.000.000	680	748	10,0%	62.752.211.623	50.348.630.541	-19,8%
	Totale settore ordinario	**138.200**	**152.787**	**10,6%**	**136.490.363.792**	**131.816.977.621**	**-3,4%**
Speciale	≥ € 40.000 < € 150.000	10.412	9.760	-6,3%	867.656.709	808.941.174	-6,8%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	8.946	8.200	-8,3%	3.371.236.092	3.107.780.981	-7,8%
	≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000	2.738	2.322	-15,2%	6.108.260.089	5.013.633.405	-17,9%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	759	912	20,2%	7.671.410.839	9.871.600.111	28,7%
	≥ € 25.000.000	172	280	62,8%	21.281.662.262	28.166.114.441	32,3%
	Totale settore speciale	**23.027**	**21.474**	**-6,7%**	**39.300.225.991**	**46.968.070.113**	**19,5%**
TOTALE		**161.227**	**174.261**	**8,1%**	**175.790.589.783**	**178.785.047.734**	**1,7%**

Fonte: ANAC

La tabella 6.4 mostra, invece, la distribuzione delle classi d'importo per tipologia di contratto.
Il maggiore aumento lo si è avuto nel settore dei lavori relativamente agli appalti di grandi dimensioni, in cui si registra un +127,5% per la fascia di importo *≥ € 25.000.000 e un +42,4% per la fascia ≥ € 5.000.000 < € 25.000.000*. Come già rappresentato, questo è dovuto ad alcuni rilevanti appalti avviati nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali.
Nel settore delle forniture, il maggior aumento si registra nella classe *≥ € 5.000.000 < € 25.000.000* (+40,9%); crescono anche tutte le fasce inferiori a questa, mentre diminuisce leggermente la classe di importo *≥ € 25.000.000*.
Infine, la tabella mostra come per il settore dei servizi, la riduzione generale sia dovuta ad una diminuzione in tutte le classi d'importo superiore ai 150.000 euro, con peso più rilevante delle classi d'importo più elevato.

***Tabella 6.4** Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per classi di importo e tipologia di contratto (2019-2020)*

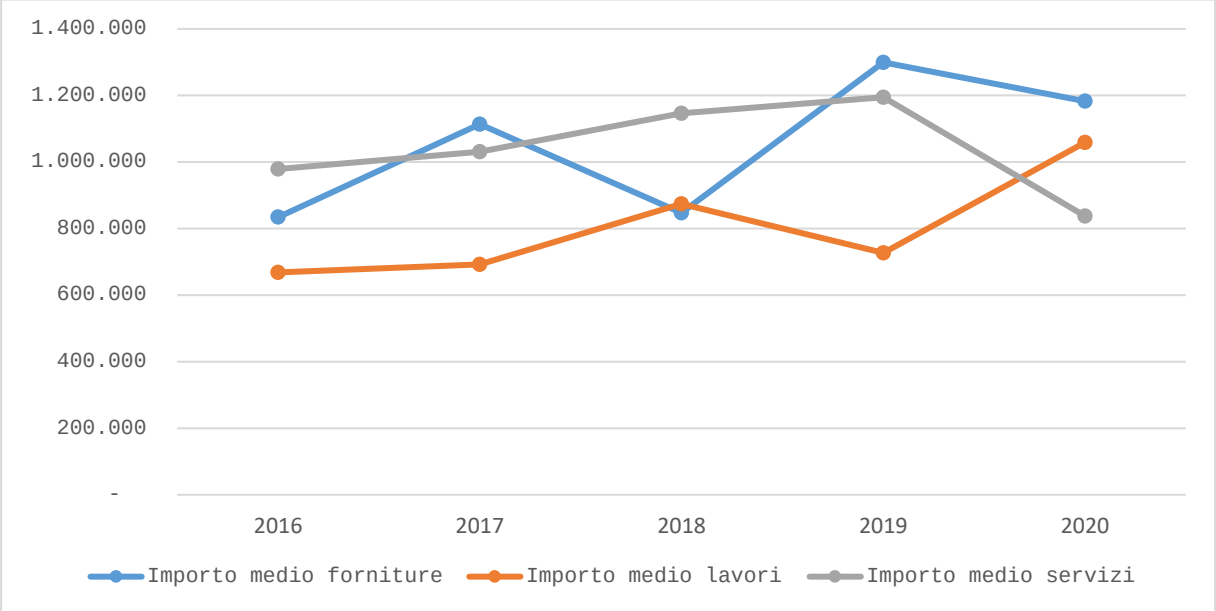
CONTRATTI	FASCIA DI IMPORTO	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
Forniture	≥ € 40.000 < € 150.000	27.796	33.984	22,3%	2.298.227.908	2.764.482.908	20,3%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	17.805	21.258	19,4%	6.223.326.976	7.563.650.337	21,5%
	≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000	4.327	5.467	26,3%	9.353.152.419	12.007.785.733	28,4%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.403	1.981	41,2%	14.747.608.357	20.775.861.561	40,9%
	≥ € 25.000.000	330	461	39,7%	34.511.071.546	31.573.554.745	-8,5%
	Totale Forniture	**51.661**	**63.151**	**22,2%**	**67.133.387.207**	**74.685.335.284**	**11,2%**
Lavori	≥ € 40.000 < € 150.000	26.748	28.655	7,1%	2.290.471.361	2.451.980.985	7,1%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	16.853	17.004	0,9%	6.755.180.616	6.887.532.612	2,0%
	≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000	3.006	2.884	-4,1%	6.503.472.919	5.896.666.074	-9,3%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	756	978	29,4%	6.625.041.116	9.433.942.480	42,4%
	≥ € 25.000.000	149	321	115,4%	12.348.322.077	28.089.305.365	127,5%
	Totale Lavori	**47.512**	**49.842**	**4,9%**	**34.522.488.089**	**52.759.427.517**	**52,8%**
Servizi	≥ € 40.000 < € 150.000	33.895	35.987	6,2%	2.786.943.606	2.888.412.056	3,6%
	≥ € 150.000 < € 1.000.000	21.449	19.248	-10,3%	7.409.054.667	6.683.364.570	-9,8%
	≥ € 1.000.000 <€ 5.000.000	4.788	4.512	-5,8%	10.489.737.591	9.786.006.333	-6,7%
	≥ € 5.000.000 < € 25.000.000	1.549	1.275	-17,7%	16.274.498.361	13.130.617.102	-19,3%
	≥ € 25.000.000	373	246	-34,0%	37.174.480.262	18.851.884.871	-49,3%
	Totale Servizi	**62.054**	**61.268**	**-1,3%**	**74.134.714.487**	**51.340.284.933**	**-30,7%**
TOTALE		**161.227**	**174.261**	**8,1%**	**175.790.589.783**	**178.785.047.734**	**1,7%**

Fonte: ANAC

La figura 6.5 evidenzia che nel quinquennio 2016-2020 l'importo medio dei lotti per tipologia di contratto è in crescita per il settore dei lavori, registrando un incremento del 58,4% rispetto al 2016; anche per il settore delle forniture, sebbene diminuisca nell'ultimo anno, l'importo medio resta in crescita, del 41,8%, rispetto al 2016.

Diminuisce, invece, del 14,4% l'importo medio dei servizi, a causa della forte riduzione registrata nell'ultimo anno, principalmente per gli appalti di importo più elevato.

Figura 6.5 *Dinamica dell'importo medio dei lotti per tipologia di contratto (procedure di importo uguale o superiore a 40.000 euro, settori ordinario e speciale, 2016-2020)*



Fonte: ANAC

6.2.1 Analisi degli appalti correlati all'emergenza Covid-19 nel 2020

L'analisi degli appalti riconducibili all'emergenza epidemiologia Covid-19 è stata condotta sulle procedure perfezionate di importo pari o superiore ai 40.000 euro - appalti per i quali l'Autorità rileva un set di informazioni più dettagliate.

Va precisato che, al momento delle presenti analisi, i sistemi di rilevazione dell'Autorità non consentono la raccolta in modo strutturato dell'informazione relativa all'ambito dell'emergenza e, pertanto, si è reso necessario procedere mediante un'analisi testuale dell'oggetto dei CIG pubblicati durante l'anno 2020.

L'analisi testuale ha riguardato oltre che parole chiave relative all'epidemia da coronavirus (comprendendo tutti i vari termini utilizzati per la sua definizione) anche quei dispositivi sanitari e di protezione individuale ritenuti più rilevanti nella gestione dell'emergenza, quali ventilatori polmonari, tamponi nasali e faringei, mascherine, guanti, tute protettive, gel igienizzanti. Con riferimento a tali dispositivi, al fine di limitare il rischio di includere procedure relative alla gestione corrente e non necessariamente legate alla situazione emergenziale, si è proceduto a verifiche puntuali.

Tuttavia, la mancanza di un'informazione specifica capace di identificare univocamente gli appalti correlati all'emergenza e la conseguente necessità di basare le elaborazioni su una variabile testuale, oltre che su delle ipotesi finalizzate a circoscrivere il perimetro di analisi, rappresentano i limiti principali di questo studio che, quindi, potrebbe non considerare alcuni appalti comunque

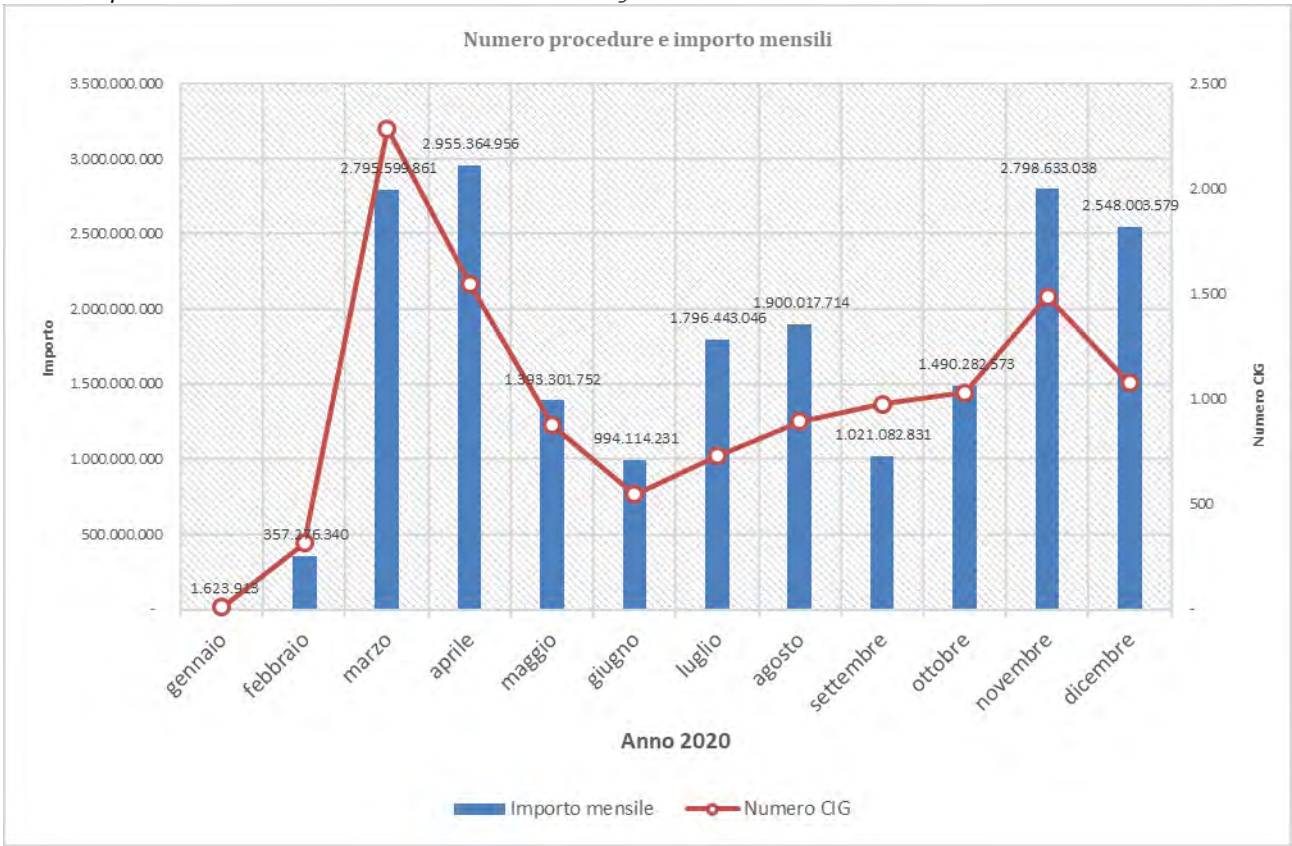
afferenti al Covid-19, sebbene non esattamente identificabili come tali dall'oggetto.
Inoltre, è ragionevole che una parte di appalti connessi all'emergenza Covid-19 siano, alla data di estrazione dei dati (4 marzo 2021), non ancora perfezionati in quanto ricadenti nei 150 giorni utili per il perfezionamento, e per questo non sono stati considerati nelle analisi presentate di seguito.
La domanda complessiva individuata sulla base delle ipotesi sopra illustrate ammonta per l'anno 2020 a circa 20 miliardi, di euro riferibili a poco meno di 12 mila procedure aventi importo a base d'asta pari o superiore a 40.000 €, che sono state attivate nell'arco dell'intero anno a partire, in maniera sostanziale, dal mese di marzo.
I dati mensili relativi al numero di procedure (ognuna individuata da un CIG) ed il relativo importo sono riportati rispettivamente nella tabella seguente e nel successivo grafico.
Come era lecito attendersi, nel primo bimestre – periodo in cui non si era ancora diffusa la piena consapevolezza della portata dell'epidemia – si osservano valori trascurabili, mentre i valori più significativi sono stati rilevati nel secondo (circa 5,8 miliardi di euro) e nell'ultimo bimestre dell'anno (circa 5,3 miliardi di euro): per quest'ultimo i dati saranno probabilmente da rivedere al rialzo, visto che parte delle procedure potrebbe non essere stata ancora perfezionata al momenti in cui sono stati estratti i dati.

Tabella 6.5 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili*

MESE PUBBLICAZIONE	CIG	%CIG	IMPORTO (euro)	IMPORTO (%)
Gennaio	10	0,1%	1.623.913	0,0%
Febbraio	317	2,7%	357.276.340	1,8%
Marzo	2.287	19,4%	2.795.599.861	13,9%
Aprile	1.550	13,2%	2.955.364.956	14,7%
Maggio	875	7,4%	1.393.301.752	6,9%
Giugno	548	4,6%	994.114.231	5,0%
Luglio	731	6,2%	1.796.443.046	9,0%
Agosto	894	7,6%	1.900.017.714	9,5%
Settembre	978	8,3%	1.021.082.831	5,1%
Ottobre	1.031	8,7%	1.490.282.573	7,4%
Novembre	1.488	12,6%	2.798.633.038	14,0%
Dicembre	1.078	9,1%	2.548.003.579	12,7%
TOTALE	11.787	100,0%	20.051.743.835	100,0%

Fonte: ANAC

Figura 6.6 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili*



Fonte: ANAC

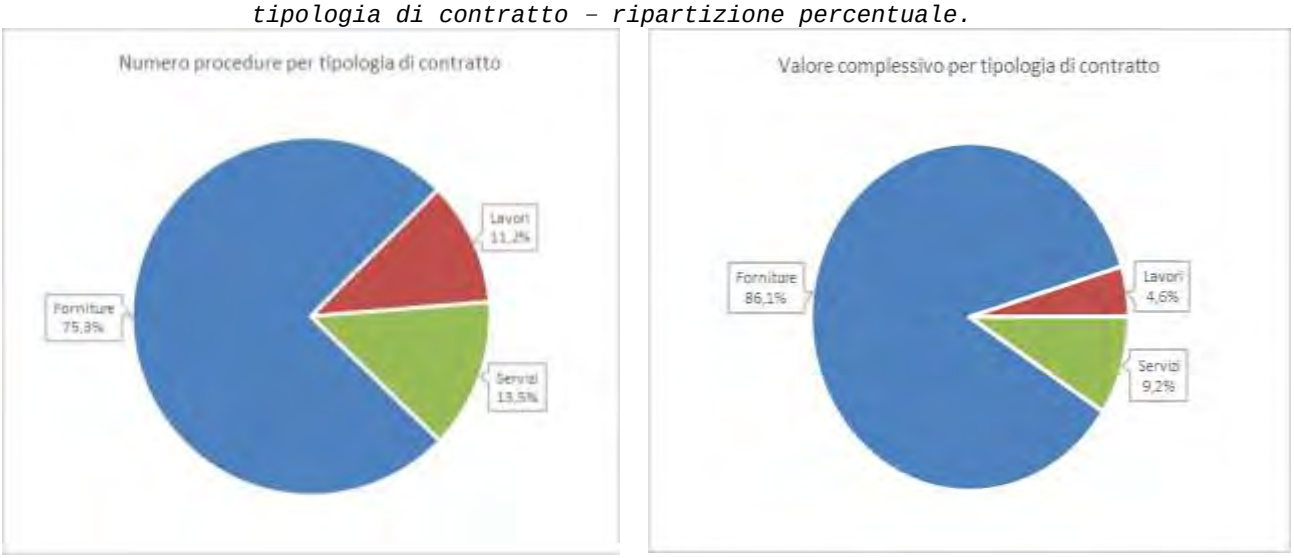
L'analisi per tipologia di contratto, sintetizzata dalla seguente tabella e nei successivi grafici, mostra come 3 procedure su 4 siano classificabili come Forniture il cui peso, in termini di valore, sale fino all'86%. Estremamente meno rilevanti le procedure attivate per l'acquisto di Servizi (9,2% in valore) e Lavori (4,6% in valore).

Tabella 6.6 *Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per tipologia di contratto.*

TIPOLOGIA CONTRATTO	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (euro)
Forniture	8.878	75,3%	17.273.499.159	86,1%	1.945.652
Lavori	1317	11,2%	931.060.123	4,6%	706.955
Servizi	1592	13,5%	1.847.184.553	9,2%	1.160.292
Totale	**11.787**	**100,0%**	**20.051.743.835**	**100,0%**	**1.701.175**

Fonte: ANAC

***Figura 6.7** – Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per tipologia di contratto – ripartizione percentuale.*



Fonte: ANAC

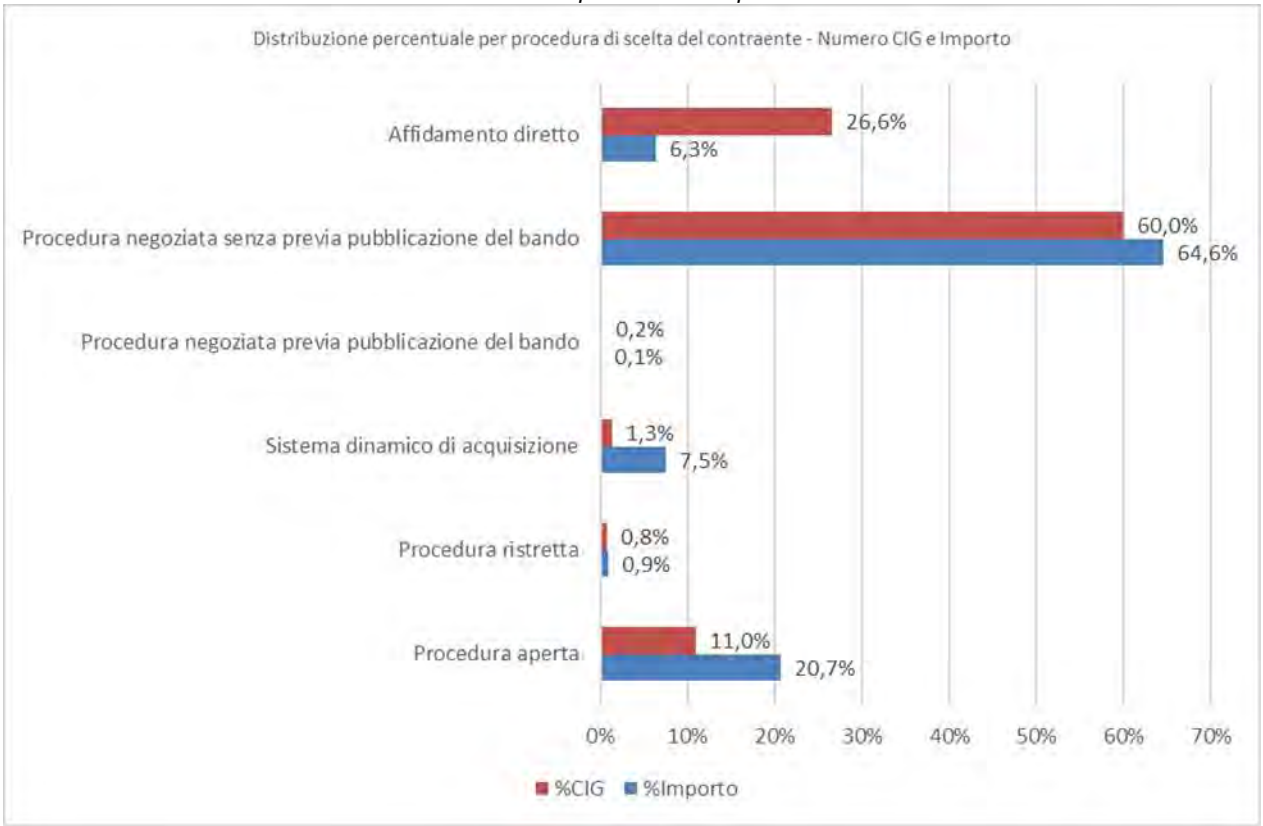
La tabella ed il grafico sotto riportati mostrano come, per l'affidamento della maggior parte degli appalti, si è fatto ricorso a procedure che non prevedono la pubblicazione di un bando: il 60% delle procedure risulta, infatti, affidato mediante la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando a cui si aggiunge un 26,6% di affidamenti diretti. Per questi ultimi si rileva tuttavia una incidenza in termini di valore molto meno significativa (6,3%), che discende da un importo medio del singolo lotto decisamente più basso rispetto alle altre modalità prevalenti. Diametralmente opposto è il dato relativo al sistema dinamico di acquisizione che, a fronte di un numero estremamente contenuto di procedure (1,3%), rappresenta il 7,5% del valore complessivo con un importo medio del singolo lotto di circa 9,5 milioni di euro. Infine, si rileva che il ricorso alla procedura aperta è avvenuto una volta su 10 per un valore di oltre 4 miliardi di euro, pari al 20% dell'intero ammontare.

***Tabella 6.7** Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per modalità di scelta del contraente.*

MODALITA' SCELTA CONTRAENTE	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (euro)
Procedura aperta	1295	11,0%	4.142.501.414	20,7%	3.198.843
Procedura ristretta	95	0,8%	178.546.262	0,9%	1.879.434
Sistema dinamico di acquisizione	159	1,3%	1.500.186.637	7,5%	9.435.136
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	24	0,2%	15.730.018	0,1%	655.417
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	7.074	60,0%	12.955.567.495	64,6%	1.831.434
Affidamento diretto	3.138	26,6%	1.258.606.409	6,3%	401.086
Altro	2	0,0%	605.600	0,0%	302.800
Totale	11.787	100,0%	20.051.138.235	100,0%	1.701.123

Fonte: ANAC

Figura 6.8 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per modalità di scelta del contraente – ripartizione percentuale.*



Fonte: ANAC

La tabella successiva riporta la distribuzione per classi d'importo ed evidenzia la maggiore concentrazione nelle classi d'importo più basse, con riferimento al numero di procedure: infatti, il 59% delle procedure appartiene alla classe d'importo 40.000 € - 150.000 € ed il 29,1% alla classe 150.000 € - 1.000.000 €.

Tuttavia, a livello d'importo queste due classi rappresentano meno del 9% del valore complessivo, mentre più del 60% è imputabile ai 147 (1,3%) appalti di importo oltre i 25 milioni di euro. La copertura arriva all'80% se si considera, in aggiunta, anche la classe d'importo immediatamente precedente (5 milioni - 25 milioni) che, a fronte delle 367 procedure (3,1%), rappresenta circa un quinto del valore complessivo.

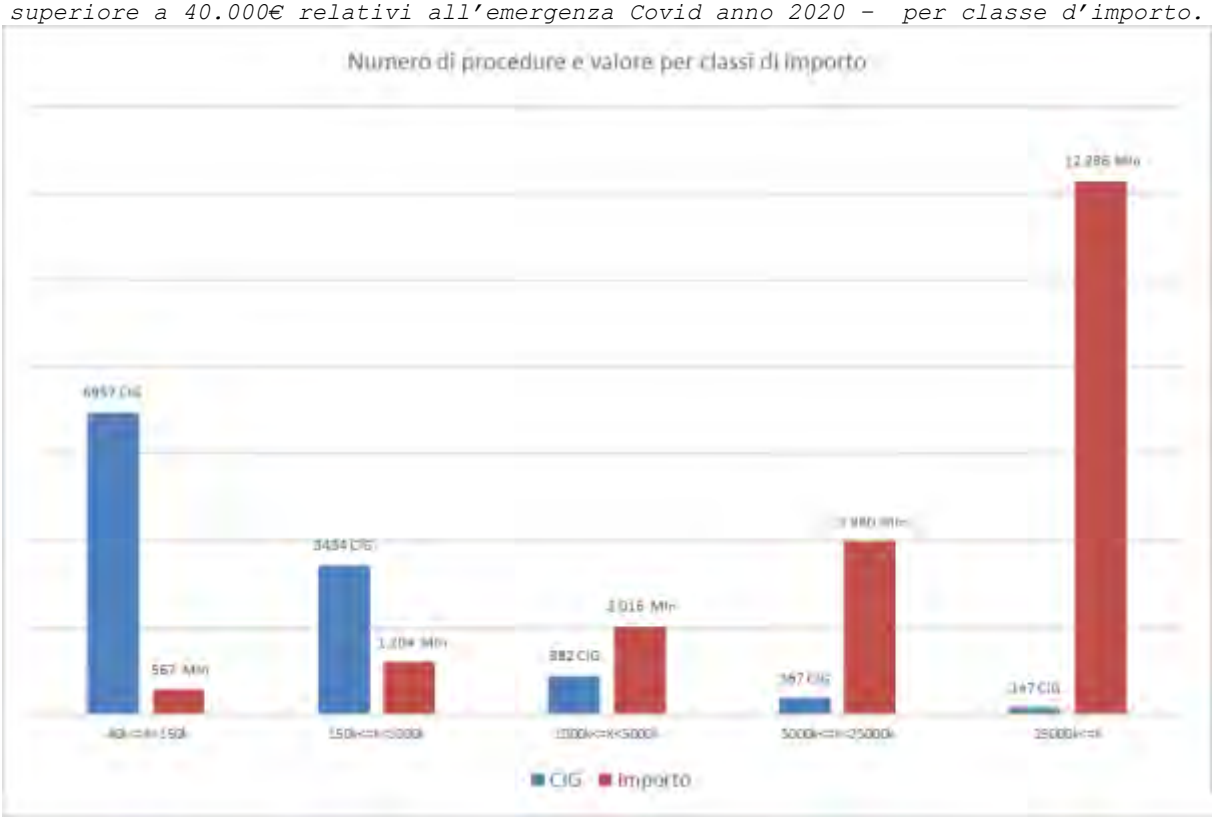
Tabella 6.8 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per classe d'importo.*

CLASSE D'IMPORTO	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO
Classe1 - 40k<=X<150k	6.957	59,0%	566.859.389	2,8%
Classe2 - 150k<=X<1000k	3434	29,1%	1.203.872.279	6,0%
Classe3 - 1000k<=X<5000k	882	7,5%	2.015.802.734	10,1%
Classe4 - 5000k<=X<25000k	367	3,1%	3.979.502.980	19,8%
Classe5 – X>=25000k	147	1,2%	12.285.706.452	61,3%
Totale	**11.787**	**100,0%**	**20.051.743.835**	**100,0%**

La relazione inversa tra numero di procedure e classe d'importo è mostrata chiaramente dal seguente grafico, nel quale vengono

rappresentate congiuntamente le distribuzioni, per classi d'importo, sia del numero di procedure che del valore complessivo

Figura 6.9 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per classe d'importo.*



Fonte: ANAC

Con riferimento alla tipologia di stazione appaltante, si rileva come poco meno della metà (47,4%) dei bandi, in termini di importo complessivo, sia stata realizzata dal Settore Organi Centrali, categoria in cui sono inclusi gli acquisti del "Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica Covid-19". Gran parte della restante metà – sempre in termini di valore – è stata realizzata dagli enti del settore Sanità che, a fronte di un numero molto elevato di procedure (61,7%), coprono circa un quarto dei 20 miliardi complessivi. Di contro, le centrali di committenza si sono fatte carico di predisporre i bandi di importo più elevato (5 milioni in media) – ad esclusione ovviamente del Commissario straordinario – ed a fronte del 7,4% di procedure attivate hanno coperto il 22,2% del valore bandito complessivamente. Da non trascurare infine anche l'impegno profuso dagli enti locali che, a dispetto di una estrema marginalità in termini di valore economico, hanno acquisito circa 1.500 CIG pari al 12,7% del totale.

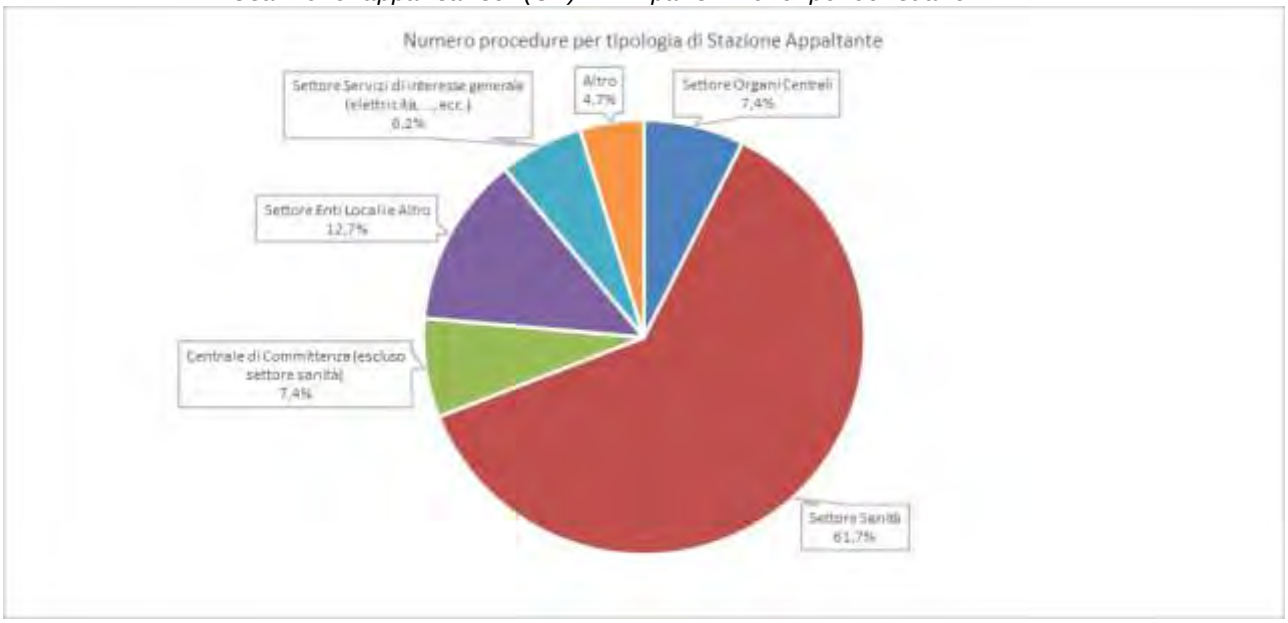
Tabella 6.9 *Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per tipologia di stazione appaltante (SA).*

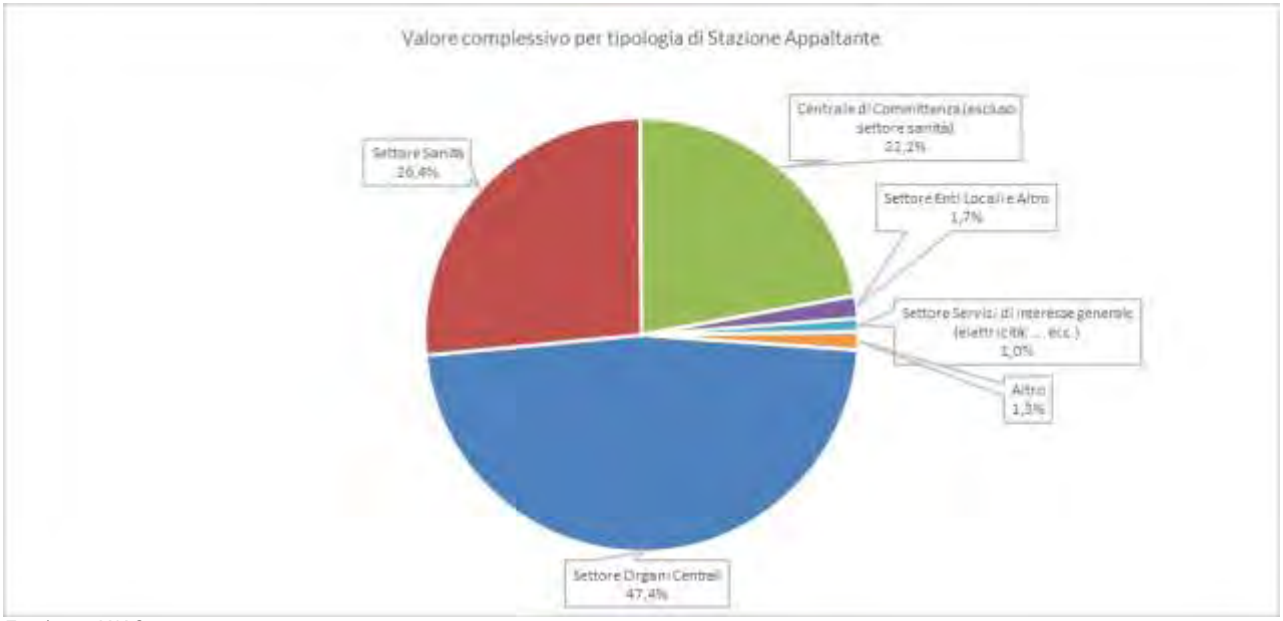
TIPOLOGIA SA	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (euro)
Settore Organi Centrali	868	7,4%	9.500.710.286	47,4%	10.945.519
Settore Sanità	7.269	61,7%	5.296.214.109	26,4%	728.603
Centrali di Committenza (escluso settore sanità)	870	7,4%	4.450.789.395	22,2%	5.115.850
Settore Enti Locali e Altro	1.497	12,7%	339.051.566	1,7%	226.487
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	730	6,2%	200.527.876	1,0%	274.696
Altro	553	4,7%	264.450.602	1,3%	478.211
Totale	**11.787**	**100,0%**	**20.051.743.835**	**100,0%**	**1.701.175**

Fonte: ANAC

La situazione sopra descritta viene evidenziata visivamente anche dai grafici sotto riportati: in particolare si osserva come, seppur con un esiguo numero di procedure attivate, la concentrazione sugli organi statali sia molto significativa.

Figura 6.10 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per tipologia di stazione appaltante (SA) – ripartizione percentuale.*





Fonte: ANAC

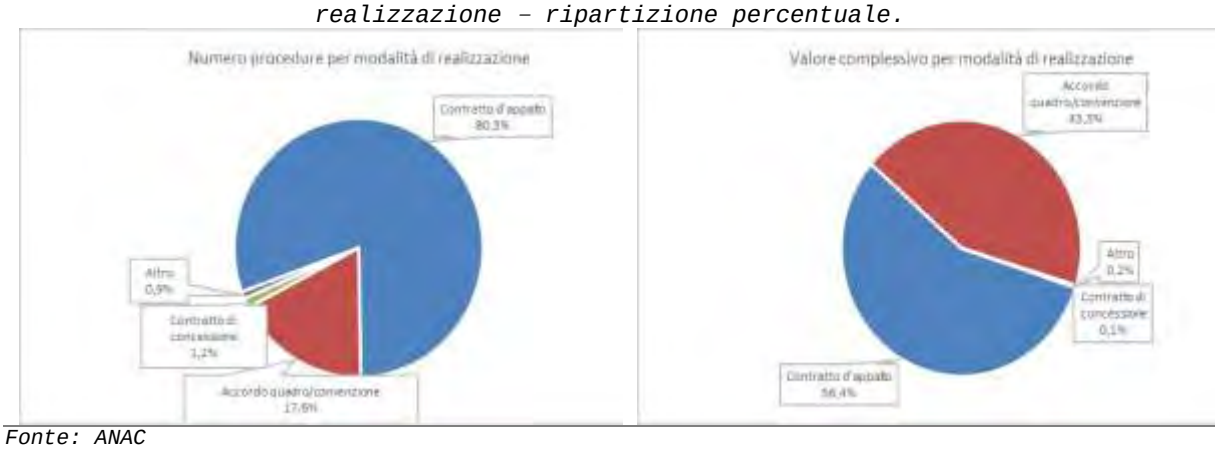
Relativamente alla modalità di realizzazione, dalla tabella seguente si osserva una nettissima prevalenza (8 su 10) di contratti d'appalto di tipo "tradizionale", in termini di numero di procedure. In termini di valore tale modalità, pur rimanendo prevalente con il 56,4% del totale, lascia spazio anche all'accordo quadro/convenzione che, pur con un numero ridotto di procedure (17,6%), copre il 43,3% dell'importo totale: ciò ovviamente è dovuto ad un importo medio per singola procedura nettamente più elevato.

Tabella 6.10 *Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per modalità di realizzazione.*

MODALITA' DI REALIZZAZIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (euro)
Contratto d'appalto	9.463	80,3%	11.315.166.553	56,4%	1.195.727
Accordo quadro/convenzione	2.077	17,6%	8.680.182.518	43,3%	4.179.192
Contratto di concessione	144	1,2%	21.215.148	0,1%	147.327
Altro	103	0,9%	35.179.615	0,2%	341.550
Totale	**11.787**	**100,0%**	**20.051.743.835**	**100,0%**	**1.701.175**

Fonte: ANAC

Figura 6.11 *Numero di procedure (CIG) e valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per modalità di realizzazione – ripartizione percentuale.*



Fonte: ANAC

Ci si sofferma ora sugli accordi quadro e convenzioni, strumenti di centralizzazione della domanda che, come si è appena visto, sono stati molto utilizzati durante la situazione emergenziale proprio per concentrare le esigenze di approvvigionamento in capo a centrali di committenza e soggetti aggregatori maggiormente strutturate anche per affrontare contesti difficili come quello generato dalla pandemia.
Rispetto all'ambito territoriale, si rileva come oltre i tre quarti del valore complessivo di tale fattispecie è stato realizzato da stazioni appaltanti di ambito regionale.
Osservando poi come le stazioni appaltanti hanno effettivamente aderito agli accordi quadro e alle convenzioni stipulati per fronteggiare l'emergenza, si rileva un valore alquanto omogeneo di adesioni[6] attestato intorno al 20%, senza differenze apprezzabili tra quelli stipulati da stazioni appaltanti di ambito regionale e nazionale. Ricordando che la durata degli accordi quadro non può superare, salvo casi eccezionali, i 4 anni nei settori ordinari e gli 8 nei settori speciali, un'adesione per il 20% del valore complessivo maturata in un arco temporale inferiore all'anno sembra testimoniare una buona efficacia di queste iniziative.

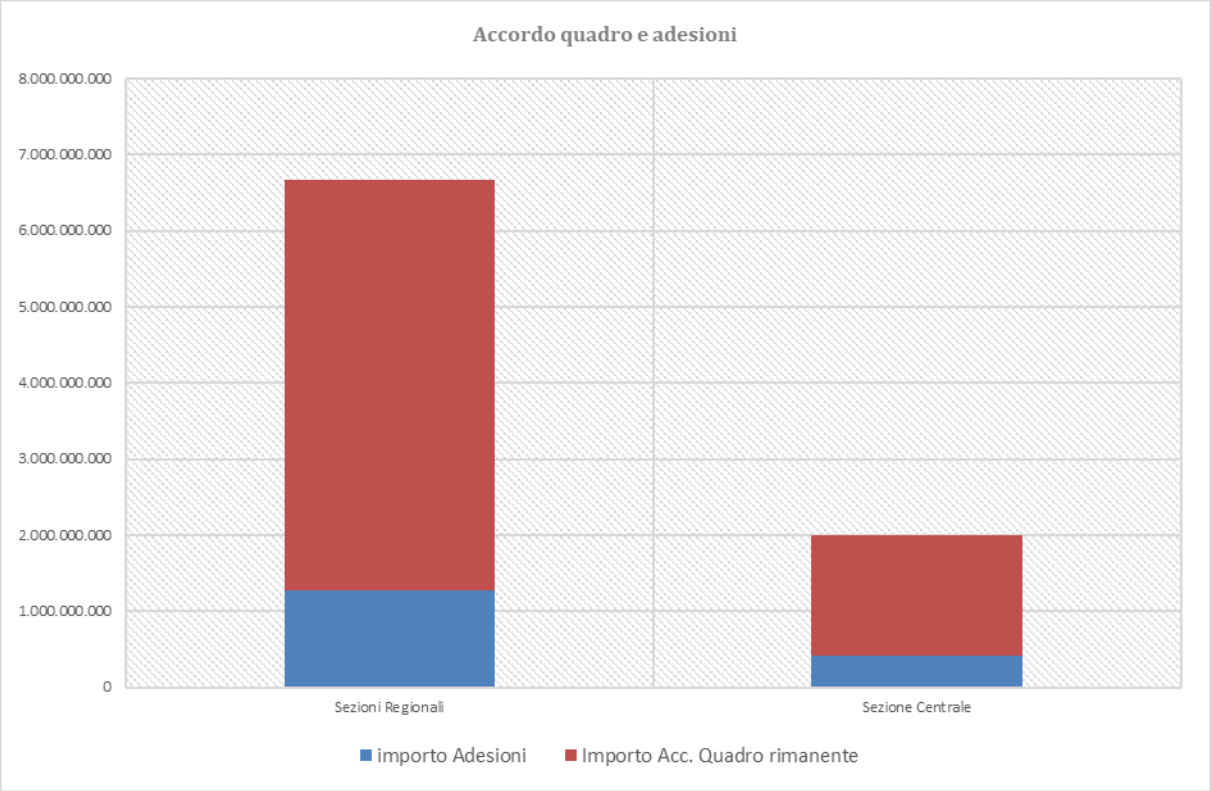
Tabella 6.11 *Numero di procedure (CIG), valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – accordi quadro/convenzioni e adesioni.*

	ACCORDI QUADRO E CONVENZIONI		ADESIONI		
Sezioni dell'Osservatorio Contratti Pubblici	CIG	IMPORTO (euro)	CIG	IMPORTO (euro)	COPERTURA % sull'IMPORTO
Sezioni Regionali	1.929	6.676.344.863	2.263	1.274.718.121	19,1%
Sezione Centrale di cui:	148	2.003.837.656	441	411.294.062	20,5%
Commissario straordinario + Consip	*58*	*1.905.051.150*	*317*	*385.267.192*	*20,2%*
Altri	*90*	*98.786.506*	*124*	*26.026.870*	*26,3%*
Totale	**2.077**	**8.680.182.518**	**2.704**	**1.686.012.183**	**19,4%**

Fonte: ANAC

[6] Dato aggiornato al 2 aprile 2021.

***Figura 6.12** Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – accordi quadro/convenzioni e adesioni.*



Fonte: ANAC

Infine, si riporta la distribuzione del valore degli appalti di importo superiore ai 40.000 € per sezione dell'Osservatorio (Tabella 6.12): la sezione centrale, nel cui ambito ricadono le stazioni appaltanti a carattere nazionale e sovraregionale, ricopre oltre la metà del valore complessivo, con un importo di oltre 10 miliardi di euro. Tale importo è attribuibile in larghissima parte al Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento dell'emergenza epidemiologica Covid-19 (9 miliardi di euro).
In termini di distribuzione del valore complessivo per competenza territoriale delle stazioni appaltanti, alla sezione centrale dell'Osservatorio seguono la sezione regionale Lombardia (11,1%), Veneto (9,0%) e Piemonte (6,5%): per le tre regioni, il valore osservato è attribuibile principalmente a centrali di committenza regionali e al settore sanità.
Molto marcato il divario per macro area territoriale, con l'area settentrionale che presenta valori molto più elevati dell'area centro-meridionale. Le regioni del nord-ovest (Liguria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta) hanno predisposto bandi per poco meno di 4 miliardi di euro, quelle del Nord Est (Emilia Romagna, Friuli V.G., Veneto e le due province autonome Bolzano e Trento) per circa 3 miliardi, mentre le regioni centrali (Lazio, Marche, Toscana e Umbria) e quelle afferenti all'area Sud e Isole (Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia) si allineano su circa 1,4 miliardi complessivi per ciascuna area. Questa distribuzione andrebbe comunque letta alla luce dell'impatto, non rilevabile dai dati in nostro possesso, dei massicci interventi messi in campo dalle centrali di committenza centrali (Consip, Commissario straordinario, Protezione civile), che hanno visto come destinatari l'intera nazione.

In termini di importo medio della singola procedura, al di là della sezione centrale che spicca con 6,7 milioni di euro per singola procedura, si rileva un valore molto significativo della regione Veneto (2,3 milioni di euro) a cui seguono nell'ordine la Lombardia e Piemonte con rispettivamente 1,6 e 1,5 milioni di euro e la Toscana con un valore medio pari a circa 1,3 milioni di euro.

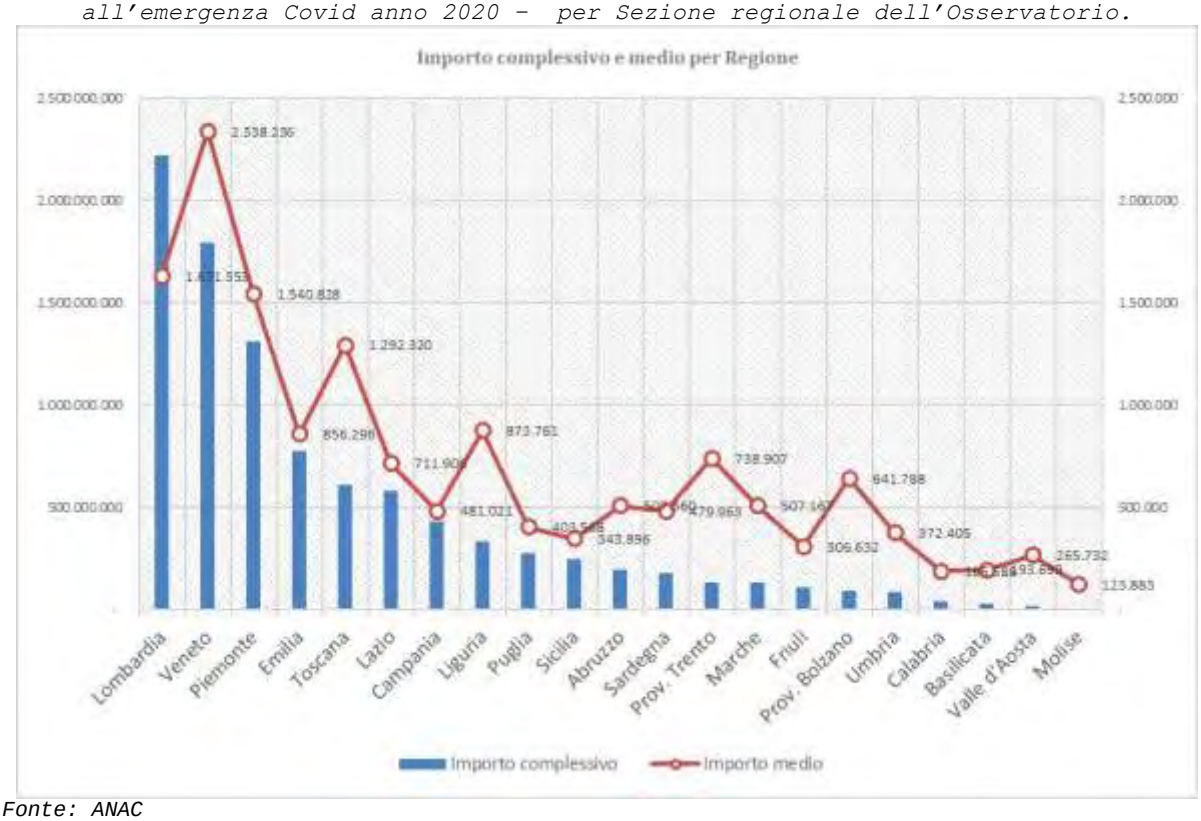
Tabella 6.12 *Numero di procedure (CIG), valore complessivo e importo medio bandi di importo ≥ 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per Sezione regionale dell'Osservatorio.*

SEZ. OSSERVATORIO	CIG	% CIG	IMPORTO (euro)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (euro)
Sezione Regionale Abruzzo	381	3,2%	193.304.020	1,0%	507.360
Sezione Regionale Basilicata	126	1,1%	24.406.136	0,1%	193.699
Sezione Regionale Calabria	201	1,7%	37.303.129	0,2%	185.588
Sezione Regionale Campania	896	7,6%	430.994.551	2,1%	481.021
Sezione Regionale Emilia Romagna	905	7,7%	774.948.044	3,9%	856.296
Sezione Regionale Friuli V.G.	348	3,0%	106.707.783	0,5%	306.632
Sezione Regionale Lazio	817	6,9%	581.627.515	2,9%	711.906
Sezione Regionale Liguria	379	3,2%	331.155.313	1,7%	873.761
Sezione Regionale Lombardia	1.361	11,5%	2.220.272.020	11,1%	1.631.353
Sezione Regionale Marche	260	2,2%	131.863.435	0,7%	507.167
Sezione Regionale Molise	29	0,2%	3.592.614	0,0%	123.883
Sezione Regionale Piemonte	849	7,2%	1.308.162.691	6,5%	1.540.828
Sezione Regionale Puglia	674	5,7%	272.005.023	1,4%	403.568
Sezione Regionale Sardegna	362	3,1%	173.746.677	0,9%	479.963
Sezione Regionale Sicilia	711	6,0%	244.510.411	1,2%	343.896
Sezione Regionale Toscana	470	4,0%	607.390.253	3,0%	1.292.320
Sezione Provinciale Bolzano	140	1,2%	89.850.333	0,4%	641.788
Sezione Provinciale Trento	179	1,5%	132.264.304	0,7%	738.907
Sezione Regionale Umbria	220	1,9%	81.929.139	0,4%	372.405
Sezione Regionale Valle d'Aosta	60	0,5%	15.943.914	0,1%	265.732
Sezione Regionale Veneto	768	6,5%	1.795.765.023	9,0%	2.338.236
Sezione Centrale	1.551	13,2%	10.400.764.644	51,9%	6.705.844
n.c.	100	0,8%	93.236.862	0,5%	932.369
Totale	**11.787**	**100,0%**	**20.051.743.835**	**100,0%**	**1.701.175**

Fonte: ANAC

La situazione territoriale viene rappresentata anche nel grafico seguente, nel quale sono indicati gli importi medi e complessivi seguendo l'ordine decrescente di questi ultimi – rispetto alla tabella 19 nel grafico non sono stati riportati i valori della Sezione Centrale e delle procedure non classificate rispetto alla sezione di competenza del dato.

Figura 6.13 *Valore complessivo e importo medio bandi di importo ≥ 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – per Sezione regionale dell'Osservatorio.*



Fonte: ANAC

Nella tabella che segue e nei successivi grafici è possibile osservare, ripartiti per sezione dell'Osservatorio, il valore delle gare bandite suddiviso tra accordi quadro/convenzioni e contratti di appalto. A livello di sezione centrale dell'Osservatorio si rileva che il peso degli accordi quadro/convenzioni è di 2 miliardi di euro, pari a poco meno del 20% dei bandi realizzati: tra questi emergono le procedure di CONSIP, che ha predisposto quasi esclusivamente convenzioni per oltre 650 milioni di euro. Il Commissario straordinario invece ha quasi sempre optato per contratti d'appalto: circa 7,7 miliardi di euro pari all'86% delle procedure realizzate.

A livello regionale, il ricorso all'accordo quadro/convenzione è molto variegato: rispetto al dato medio nazionale, pari al 43%

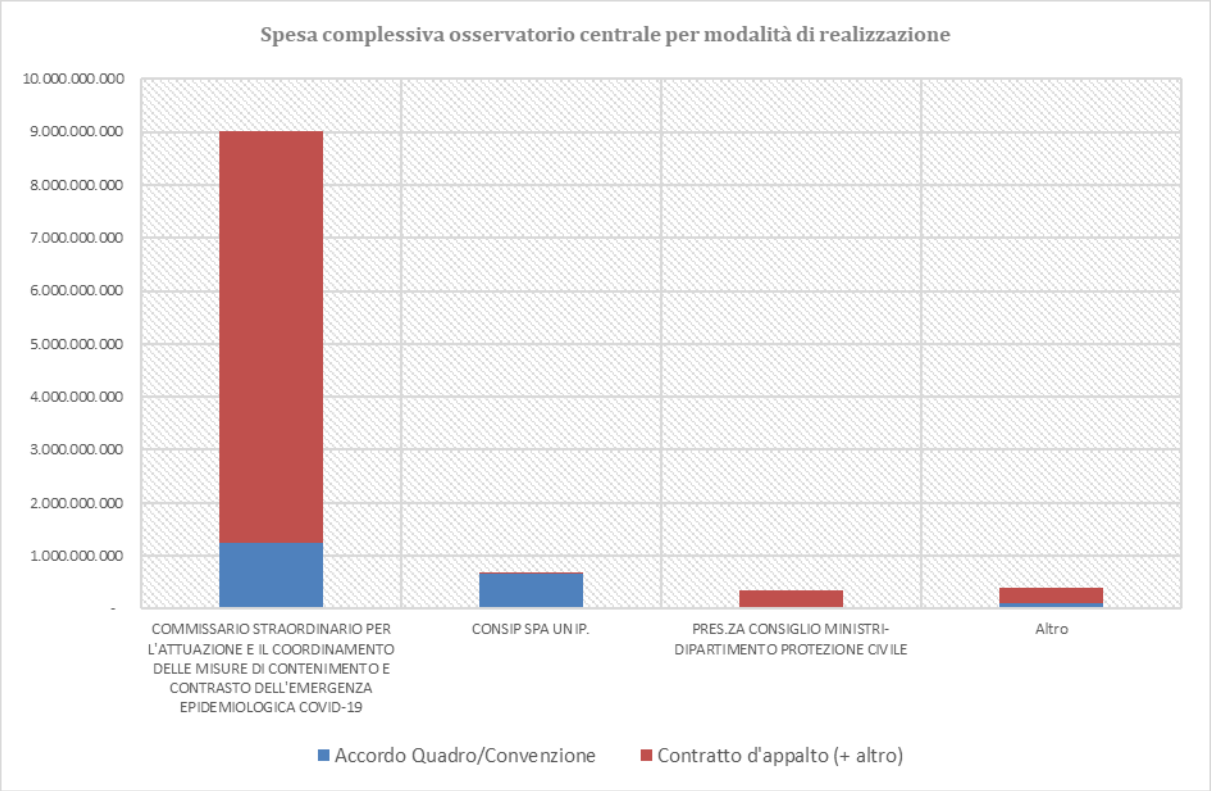
- Toscana, Veneto, Liguria e Piemonte hanno doppiato il dato medio nazionale (>86%);
- altre regioni, come Lombardia (76%), Marche (64%) e Campania (61%), presentano valori comunque significativamente superiori;
- di contro, in alcuni casi il ricorso all'accordo quadro/convenzione è stato sostanzialmente nullo: si nota in particolare il dato del Molise e della provincia di Trento (0%), della Puglia (2%) e della Calabria (5%).

Tabella 6.13 *Ripartizione per modalità di realizzazione e per sezione regionale dell'Osservatorio dei bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020*

SEZ. OSSERVATORIO	IMPORTO COMPLESSIVO (euro)	ACCORDO QUADRO (euro - %)		CONTRATTO D'APPALTO (e ALTRE MODALITA') (euro - %)	
Sezione Regionale Abruzzo	193.304.020	86.196.611	45%	107.107.409	55%
Sezione Regionale Basilicata	24.406.136	7.774.938	32%	16.631.199	68%
Sezione Regionale Calabria	37.303.129	1.715.500	5%	35.587.629	95%
Sezione Regionale Campania	430.994.551	263.262.511	61%	167.732.040	39%
Sezione Regionale Emilia Romagna	774.948.044	345.023.177	45%	429.924.867	55%
Sezione Regionale Friuli V.G.	106.707.783	52.264.223	49%	54.443.560	51%
Sezione Regionale Lazio	581.627.515	324.052.554	56%	257.574.961	44%
Sezione Regionale Liguria	331.155.313	286.709.515	87%	44.445.798	13%
Sezione Regionale Lombardia	2.220.272.020	1.686.238.629	76%	534.033.391	24%
Sezione Regionale Marche	131.863.435	83.840.484	64%	48.022.951	36%
Sezione Regionale Molise	3.592.614	-	0%	3.592.614	100%
Sezione Regionale Piemonte	1.308.162.691	1.128.621.751	86%	179.540.940	14%
Sezione Regionale Puglia	272.005.023	4.234.810	2%	267.770.213	98%
Sezione Regionale Sardegna	173.746.677	63.015.731	36%	110.730.946	64%
Sezione Regionale Sicilia	244.510.411	120.660.191	49%	123.850.220	51%
Sezione Regionale Toscana	607.390.253	566.576.131	93%	40.814.122	7%
Sezione Provinciale Bolzano	89.850.333	46.021.500	51%	43.828.833	49%
Sezione Provinciale Trento	132.264.304	70.000	0%	132.194.304	100%
Sezione Regionale Umbria	81.929.139	35.299.308	43%	46.629.831	57%
Sezione Regionale Valle d'Aosta	15.943.914	6.887.146	43%	9.056.768	57%
Sezione Regionale Veneto	1.795.765.023	1.567.880.154	87%	227.884.869	13%
n.c.	93.236.862	-		93.236.862	100%
Sezione Centrale di cui:	10.400.764.644	2.003.837.656	19%	8.396.926.988	81%
COMMISSARIO STRAORDINARIO	*9.001.086.873*	*1.247.550.703*	*14%*	*7.753.536.170*	*86%*
CONSIP	*659.790.447*	*657.500.447*	*100%*	*2.290.000*	*0%*
DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE	*349.556.899*	*160.000*	*0%*	*349.396.899*	*100%*
Altro	*390.330.425*	*98.626.506*	*25%*	*291.703.919*	*75%*
Totale	**20.051.743.834**	**8.680.182.518**	**43,3%**	**11.371.561.316**	**56,7%**

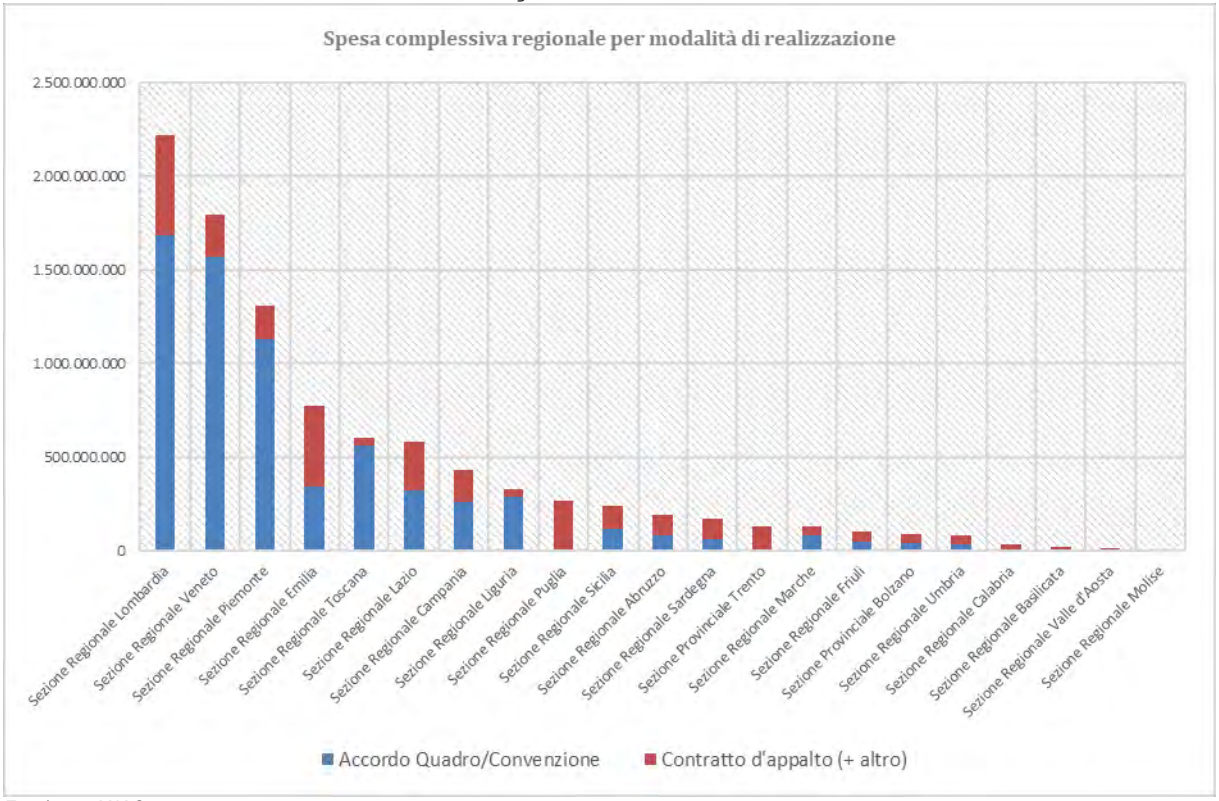
Fonte: ANAC

***Figura 6.14** Ripartizione per modalità di realizzazione dei bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 - procedure afferenti alla sez. centrale dell'Osservatorio*



Fonte: ANAC

***Figura 6.15** Ripartizione per modalità di realizzazione dei bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 - procedure afferenti alle sez. regionali dell'Osservatorio*



Fonte: ANAC

Incrociando le informazioni di localizzazione dell'accordo quadro/convenzione e delle adesioni è stato possibile ricostruire il valore (ed il peso relativo) delle adesioni ad accordi quadro predisposti al di fuori della Regione.
Preliminarmente è opportuno evidenziare che le adesioni a contratti quadro/convenzioni predisposti da stazioni appaltanti al di fuori della propria Regione, ivi comprese quelle che operano in ambito nazionale (Commissario straordinario, Consip, Protezione civile), hanno un valore di 155 milioni di euro, e rappresentano meno del 10% del valore complessivo delle adesioni attualmente presenti in BDNCP (1,7 miliardi di euro[7]). Il ricorso ad accordi quadro/convenzioni fuori Regione ha coperto in media solo l'1,6% della spesa regionale: tuttavia, se da un lato tale ricorso appare nullo o trascurabile in quasi tutte le Regioni, vi sono due casi – Sicilia (18,1%) e Molise (14,2%) – nei quali questo valore ha un peso non trascurabile.

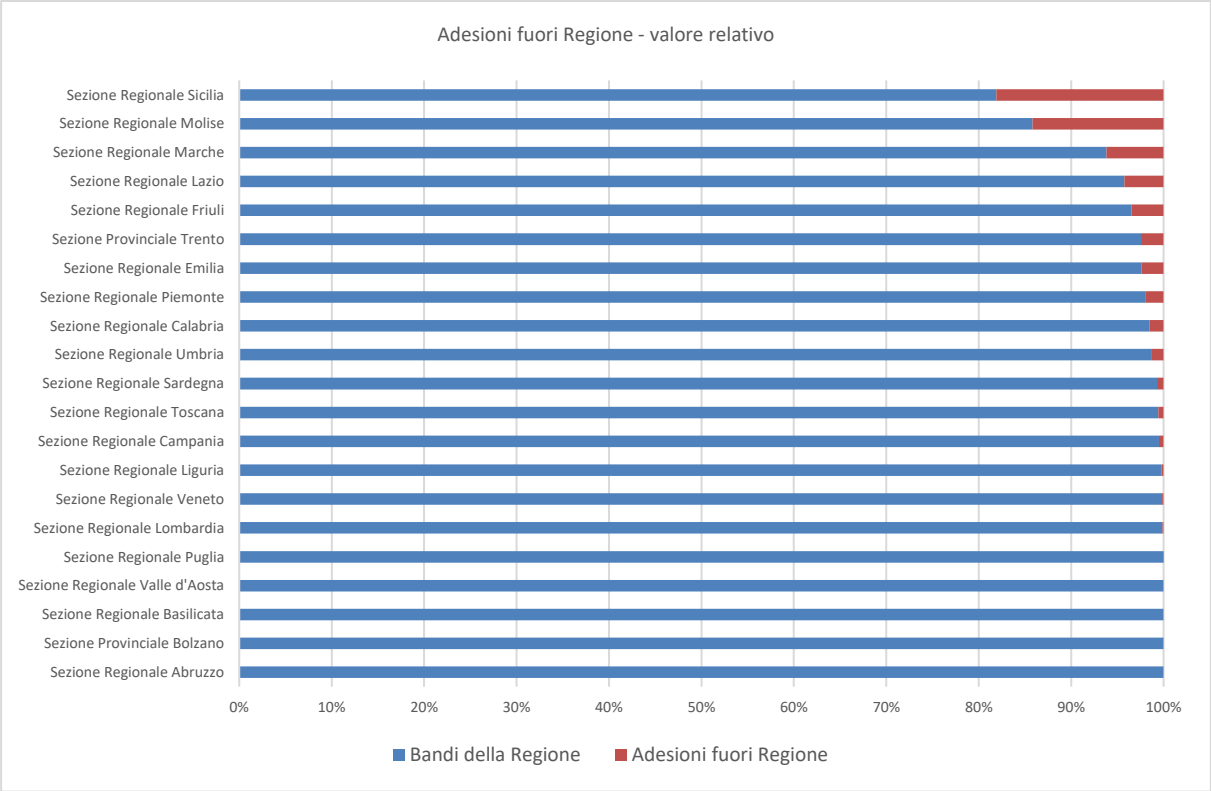
[7] Cfr Tabella 6.11.

***Tabella 6.14** Valore dei bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sezione regionale dell'Osservatorio e valore delle adesioni al di fuori della Regione.*

OSSERVATORIO REGIONALE	IMPORTO COMPLESSIVO	ADESIONI FUORI REGIONE	VALORE RELATIVO
Sezione Regionale Abruzzo	193.304.020	-	0,0%
Sezione Regionale Basilicata	24.406.136	-	0,0%
Sezione Regionale Calabria	37.303.129	589.152	1,6%
Sezione Regionale Campania	430.994.551	2.131.574	0,5%
Sezione Regionale Emilia Romagna	774.948.044	18.719.405	2,4%
Sezione Regionale Friuli V.G.	106.707.783	3.828.168	3,5%
Sezione Regionale Lazio	581.627.515	25.789.747	4,2%
Sezione Regionale Liguria	331.155.313	700.274	0,2%
Sezione Regionale Lombardia	2.220.272.020	2.635.385	0,1%
Sezione Regionale Marche	131.863.435	8.677.530	6,2%
Sezione Regionale Molise	3.592.614	593.292	14,2%
Sezione Regionale Piemonte	1.308.162.691	25.677.548	1,9%
Sezione Regionale Puglia	272.005.023	74.299	0,0%
Sezione Regionale Sardegna	173.746.677	1.259.135	0,7%
Sezione Regionale Sicilia	244.510.411	54.036.873	18,1%
Sezione Regionale Toscana	607.390.253	3.570.723	0,6%
Sezione Provinciale Bolzano	89.850.333	-	0,0%
Sezione Provinciale Trento	132.264.304	3.320.262	2,4%
Sezione Regionale Umbria	81.929.139	1.038.384	1,3%
Sezione Regionale Valle d'Aosta	15.943.914	-	0,0%
Sezione Regionale Veneto	1.795.765.023	2.725.979	0,2%
Totale Regioni	**9.557.742.328**	**155.367.731**	**1,6%**
Sezione Centrale	10.400.764.644		
Totale nazionale	**20.051.743.834**	**155.367.731**	**0,8%**

Fonte: ANAC

Figura 6.16** Valore relativo delle adesioni al di fuori della Regione per sezione regionale dell'Osservatorio - bandi di importo pari o superiore ai 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno **2020



Fonte: ANAC

È stata già presentata, all'inizio del paragrafo, una rendicontazione **preliminare sulla dinamica mensile complessiva dei bandi relativi** all'emergenza Covid-19. Per l'Osservatorio centrale si riporta l'ulteriore dettaglio degli attori **principali in termini di importi** banditi per l'emergenza, ovvero il Commissario straordinario, il **Dipartimento della Protezione Civile e Consip. Come si può osservare dalla tabella e dal grafico che seguono, vi è stata una partecipazione congiunta dei 3 soggetti solamente nella fase iniziale – in marzo – dopo di che, sostanzialmente, tutti i bandi sono stati esperiti al Commissario straordinario.**

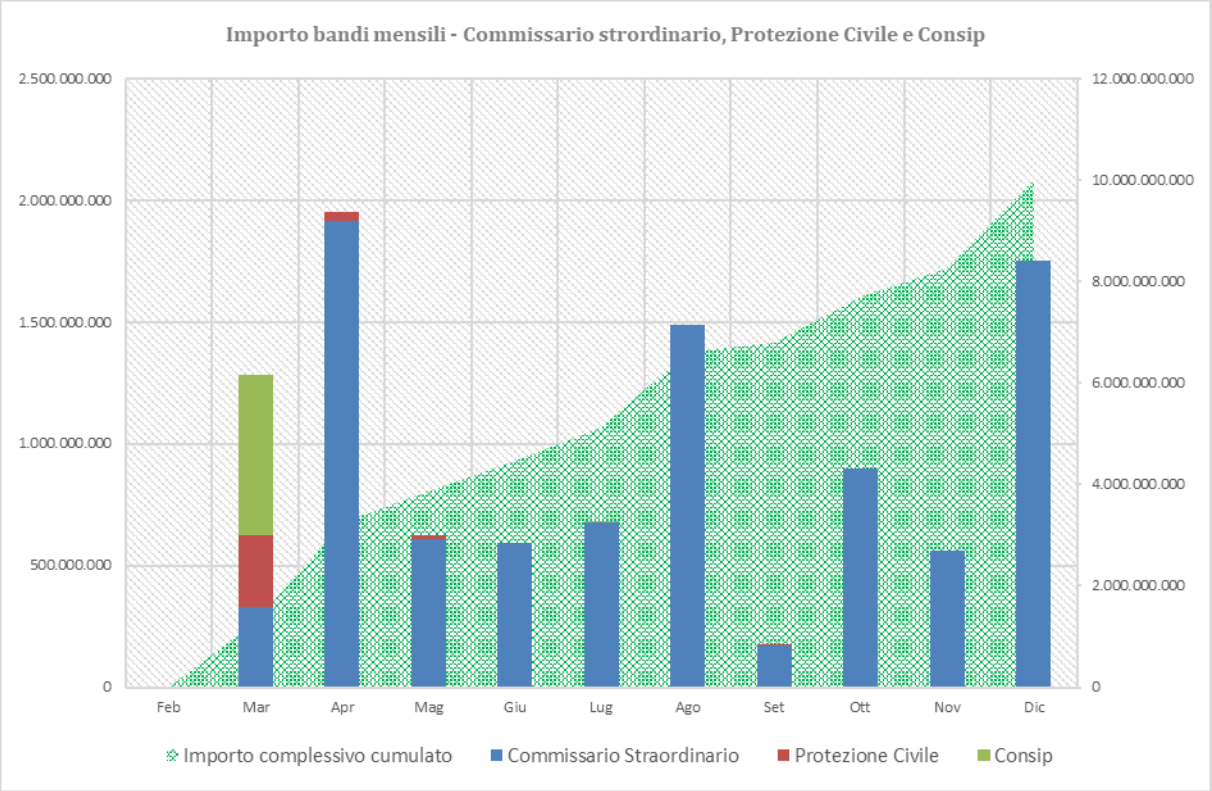
Tabella 6.15 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili – sez. centrale Osservatorio (Commissario straordinario, Dip. Protezione Civile, Consip).*

MESE PUBBLICAZIONE	COMMISSARIO STRAORDINARIO	PROTEZIONE CIVILE	CONSIP	TOTALE[8]
Gennaio				
Febbraio		901.000	-	901.000
Marzo	330.782.941	293.021.989	659.740.447	1.283.545.377
Aprile	1.916.154.205	39.120.000	-	1.955.274.205
Maggio	609.572.798	16.330.410	-	625.903.208
Giugno	591.425.534	-	-	591.425.534
Luglio	678.657.114	-	50.000	678.707.114
Agosto	1.491.266.077	-	-	1.491.266.077
Settembre	170.746.410	183.500	-	170.929.910
Ottobre	899.839.772	-	-	899.839.772
Novembre	560.148.788	-	-	560.148.788
Dicembre	1.752.493.235	-	-	1.752.493.235
TOTALE	**9.001.086.873**	**349.556.899**	**659.790.447**	**10.010.434.219**

Fonte: ANAC

[8] Il totale differisce dal totale sezione centrale dell'Osservatorio in quanto nella tabella sono stati inclusi solamente le procedure svolte da Commissario straordinario, Dip. Protezione Civile e Consip, escludendo pertanto tutti gli altri soggetti afferenti alla sezione centrale dell'Osservatorio.

Figura 6.17 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili – sez. centrale Osservatorio (Commissario straordinario, Dip. Protezione Civile, Consip)*



Fonte: ANAC

Per quanto concerne il dato territoriale, gli Osservatori regionali sono stati raggruppati sulla base della macro area geografica di pertinenza. Preliminarmente, dal dato annuale complessivo emerge chiaramente come il nord-ovest (3,9 miliardi di euro) assieme al nord-est (2,9 miliardi di euro) rappresentino oltre il 70% del valore complessivo rilevato a livello regionale (9,6 miliardi di euro). Inoltre, mentre inizialmente – in particolare nei mesi di marzo e aprile – il valore complessivo è sostanzialmente equi distribuito tra le 4 macro aree, successivamente la prevalenza delle due aree settentrionali appare molto marcata: spiccano il mese di luglio per il nord est con oltre 800 milioni di euro, e il dato di novembre del nord ovest con 1,3 miliardi di euro.

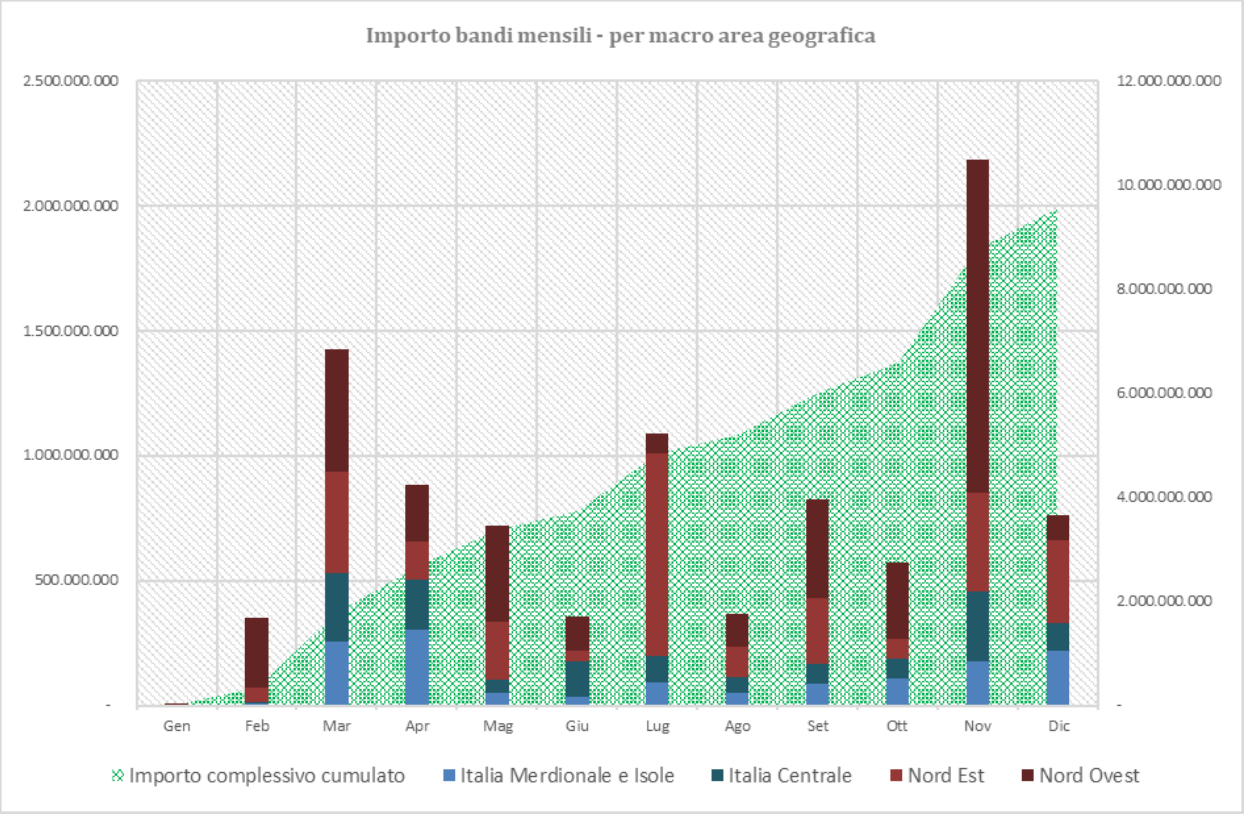
Tabella 6.16 *Valore complessivo bandi di importo ≥ 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili – sez. regionali Osservatorio per macro area geografica.*

MESE PUBBLICAZIONE	SUD e ISOLE	CENTRO	NORD EST	NORD OVEST
Gennaio	282.413	646.800	651.500	43.200
Febbraio	7.945.401	4.031.154	58.618.091	281.471.250
Marzo	254.404.292	275.543.220	407.077.822	490.818.424
Aprile	301.914.827	202.142.735	149.726.508	229.730.786
Maggio	48.904.433	54.260.353	230.901.398	386.778.584
Giugno	35.174.434	141.539.854	42.102.059	138.311.682
Luglio	91.793.315	103.736.747	816.483.895	78.561.646
Agosto	51.310.534	63.797.272	118.855.926	131.697.341
Settembre	87.016.065	78.643.674	261.871.155	394.815.101

MESE PUBBLICAZIONE	SUD e ISOLE	CENTRO	NORD EST	NORD OVEST
Ottobre	105.616.916	84.163.062	74.733.836	306.352.759
Novembre	176.244.415	280.889.620	393.314.794	1.336.198.364
Dicembre	218.463.802	113.126.377	329.388.458	100.303.804
TOTALE[9]	**1.379.070.849**	**1.402.520.868**	**2.883.725.442**	**3.875.082.939**

Fonte: ANAC

Figura 6.18 *Valore complessivo bandi di importo ≥ 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 – dati mensili – sez. regionali Osservatorio per macro area geografica.*



Fonte: ANAC

Combinando le informazioni ricavate da BDNCP con i dati demografici e con quelli relativi all'andamento della pandemia, la spesa per gli appalti Covid è stata rapportata alla popolazione residente e al numero di contagiati al 31.12.2020, calcolando rispettivamente un indicatore di spesa pro-capite e spesa per contagiato.
Nel seguito, per semplicità viene utilizzata la dicitura "spesa" sebbene non esattamente corretta da un punto di vista formale: infatti, i valori considerati si riferiscono agli importi a base d'asta dei bandi pubblicati e non alla spesa effettivamente concretizzatasi. Si tratta, quindi, di una spesa "potenziale" più che "reale".
Preliminarmente possiamo osservare che il valore medio regionale della spesa pro-capite è di 159 euro, non dissimile dal valore medio rilevato nell'ambito dell'Osservatorio centrale (173 euro) che, si ricorda, è relativo agli interventi attuati principalmente da Commissario straordinario, Consip e Protezione civile. Con riferimento al numero

9 Il totale non coincide esattamente con i valori precedenti a causa di stazioni appaltanti di nuova istituzione, non ancora classificate riguardo all'osservatorio di competenza.

di contagi, invece, la spesa ammonta a 4.536 euro per contagiato a livello regionale e a poco meno di 5.000 euro per l'Osservatorio centrale.
Volendo fare un esercizio ipotetico di equi distribuzione di tali importi su tutta la popolazione residente ovvero su tutti i contagiati, possiamo rilevare che la spesa complessiva pro-capite è pari 333 euro mentre quella per contagiato è pari a 9.516 euro. Questa spesa risulta pressoché equamente ripartita tra bandi a livello regionale (48%) e bandi a livello centrale (52%). Naturalmente da regione a regione ci sono alcune differenze significative:

- tre regioni che hanno un valore di spesa pro-capite e per contagiato più elevato sono nell'ordine Veneto (366 euro e 7.073 euro), Piemonte (301 euro e 6.613 euro) e P.A. Trento (244 euro e 6.056 euro);
- la Lombardia presenta il quarto valore di spesa pro-capite più elevato (220 euro), valore molto simile a quello della Liguria (215 euro); tuttavia, in considerazione dell'elevato numero di contagiati (quasi mezzo milione), scende nella scala dei valori per contagiato (4.636 euro per contagiato) a livelli simili a quelli medi regionali, mentre la Liguria mantiene la quinta posizione anche per tale valore (5.476 euro per contagiato);
- la situazione speculare a quella della Lombardia si riscontra per la Sardegna che, in virtù di un numero di contagiati più contenuto, presenta un dato sulla spesa per contagiato significativamente elevato (107 euro pro-capite e 5.504 euro per contagiato);
- le due regioni che presentano livelli di spesa pro-capite e per contagiato più bassi sono il Molise (12 euro pro-capite e 550 euro per contagiato) e la Calabria (19 euro e 1.559 euro).

Si evidenzia che questa analisi va letta alla luce del fatto che, dai dati in possesso dell'Autorità, non è possibile individuare puntualmente l'impatto che gli interventi attuati dalle strutture centrali hanno avuto sulle singole Regioni: di conseguenza, un valore di spesa inferiore non necessariamente è indicativo di una minore attività contrattualistica mirata a contrastare l'emergenza sanitaria.

Tabella 6.17 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sez. regionali Osservatorio, spesa pro-capite e spesa per contagiato.*

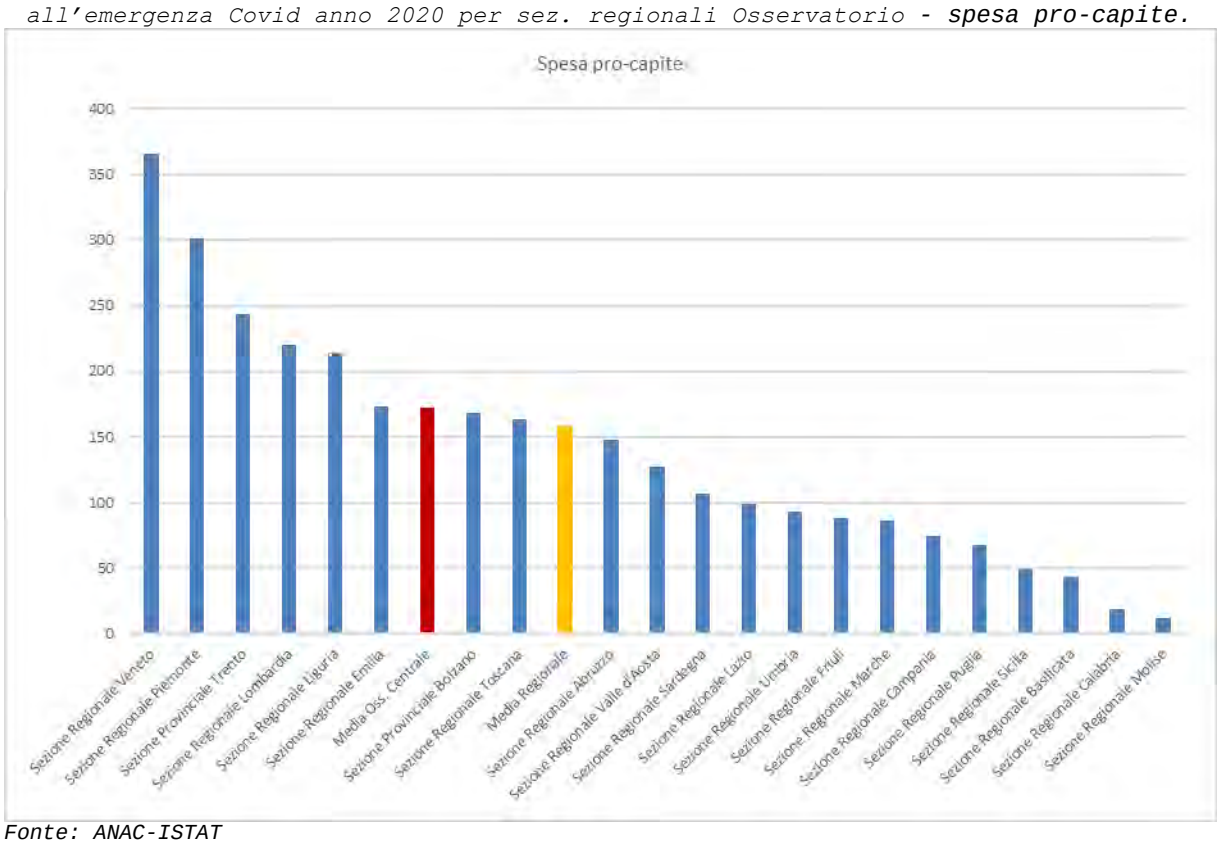
OSSERVATORIO REGIONALE	IMPORTO COMPLESSIVO (euro)	POPOLAZIONE RESIDENTE (31-12-2019)	SPESA PRO-CAPITE (euro)	NUMERO CONTAGIATI[10] (31-12-2020)	SPESA PER CONTAGIATO (euro)
Sezione Regionale Abruzzo	193.304.020	1.305.770	148	35.314	5.474
Sezione Regionale Basilicata	24.406.136	556.934	44	10.826	2.254
Sezione Regionale Calabria	37.303.129	1.924.701	19	23.920	1.559
Sezione Regionale Campania	430.994.551	5.785.861	74	189.673	2.272
Sezione Regionale Emilia Romagna	774.948.044	4.467.118	173	171.512	4.518
Sezione Regionale Friuli V.G.	106.707.783	1.211.357	88	50.027	2.133

[10] Fonte dati: https://github.com/pcm-dpc/COVID-19/blob/master/schede-riepilogative/regioni/dpc-Covid19-ita-scheda-regioni-20201231.pdf

OSSERVATORIO REGIONALE	IMPORTO COMPLESSIVO (euro)	POPOLAZIONE RESIDENTE (31-12-2019)	SPESA PRO-CAPITE (euro)	NUMERO CONTAGIATI[10] (31-12-2020)	SPESA PER CONTAGIATO (euro)
Sezione Regionale Lazio	581.627.515	5.865.544	99	163.051	3.567
Sezione Regionale Liguria	331.155.313	1.543.127	215	60.469	5.476
Sezione Regionale Lombardia	2.220.272.020	10.103.969	220	478.903	4.636
Sezione Regionale Marche	131.863.435	1.518.400	87	41.624	3.168
Sezione Regionale Molise	3.592.614	302.265	12	6.528	550
Sezione Regionale Piemonte	1.308.162.691	4.341.375	301	197.828	6.613
Sezione Regionale Puglia	272.005.023	4.008.296	68	90.964	2.990
Sezione Regionale Sardegna	173.746.677	1.630.474	107	31.113	5.584
Sezione Regionale Sicilia	244.510.411	4.968.410	49	93.644	2.611
Sezione Regionale Toscana	607.390.253	3.722.729	163	120.328	5.048
Sezione Provinciale Bolzano	89.850.333	532.080	169	29.494	3.046
Sezione Provinciale Trento	132.264.304	542.739	244	21.840	6.056
Sezione Regionale Umbria	81.929.139	880.285	93	28.960	2.829
Sezione Regionale Valle d'Aosta	15.943.914	125.501	127	7.273	2.192
Sezione Regionale Veneto	1.795.765.023	4.907.704	366	253.875	7.073
n.c.	93.236.862				
Totale Regioni	**9.557.742.328**	60.244.639	**159**	2.107.166	**4.536**
Sezione Centrale	10.400.764.644		173		4.936
Totale	**20.051.743.835**	**60.244.639**	**333**	**2.107.166**	**9.516**

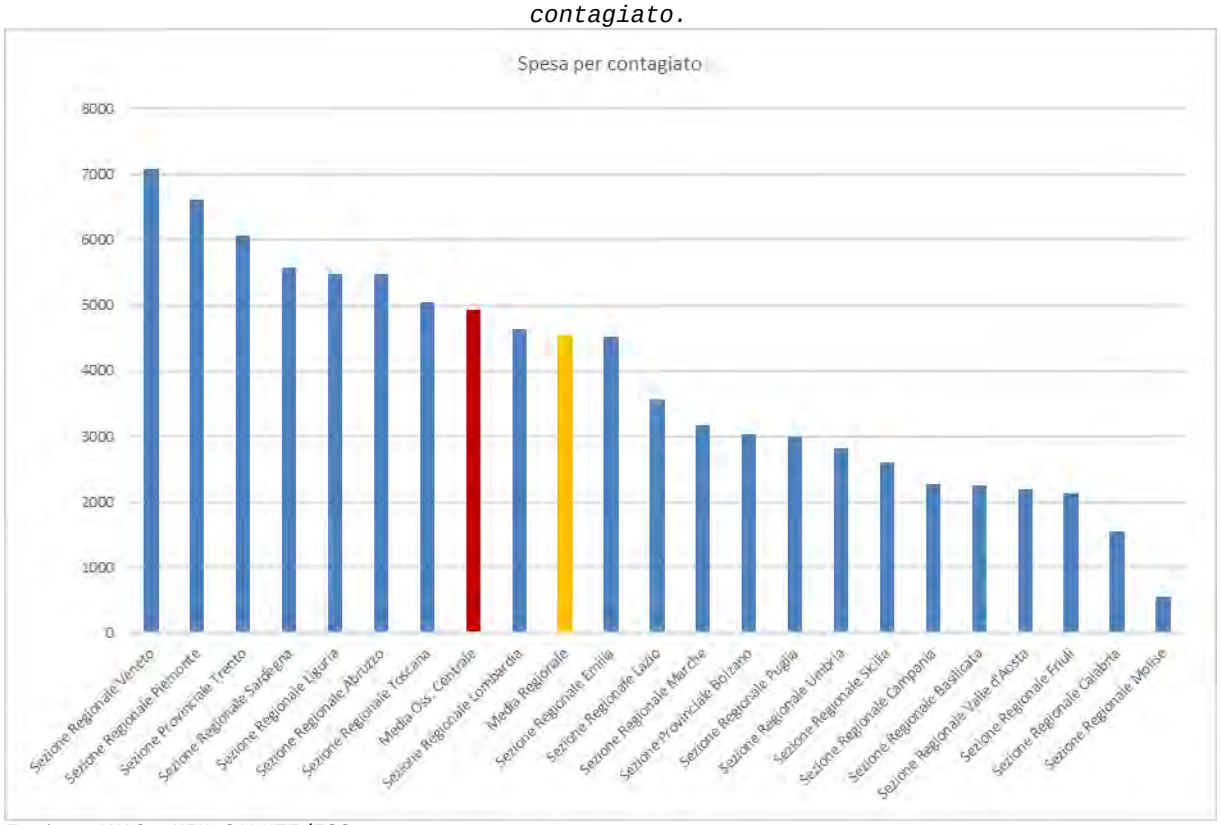
Fonte: ANAC-ISTAT-MIN.SALUTE/ISS

Figura 6.19 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sez. regionali Osservatorio* - ***spesa pro-capite.***



Fonte: ANAC-ISTAT

Figura 6.20 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sez. regionali Osservatorio* - ***spesa per contagiato.***

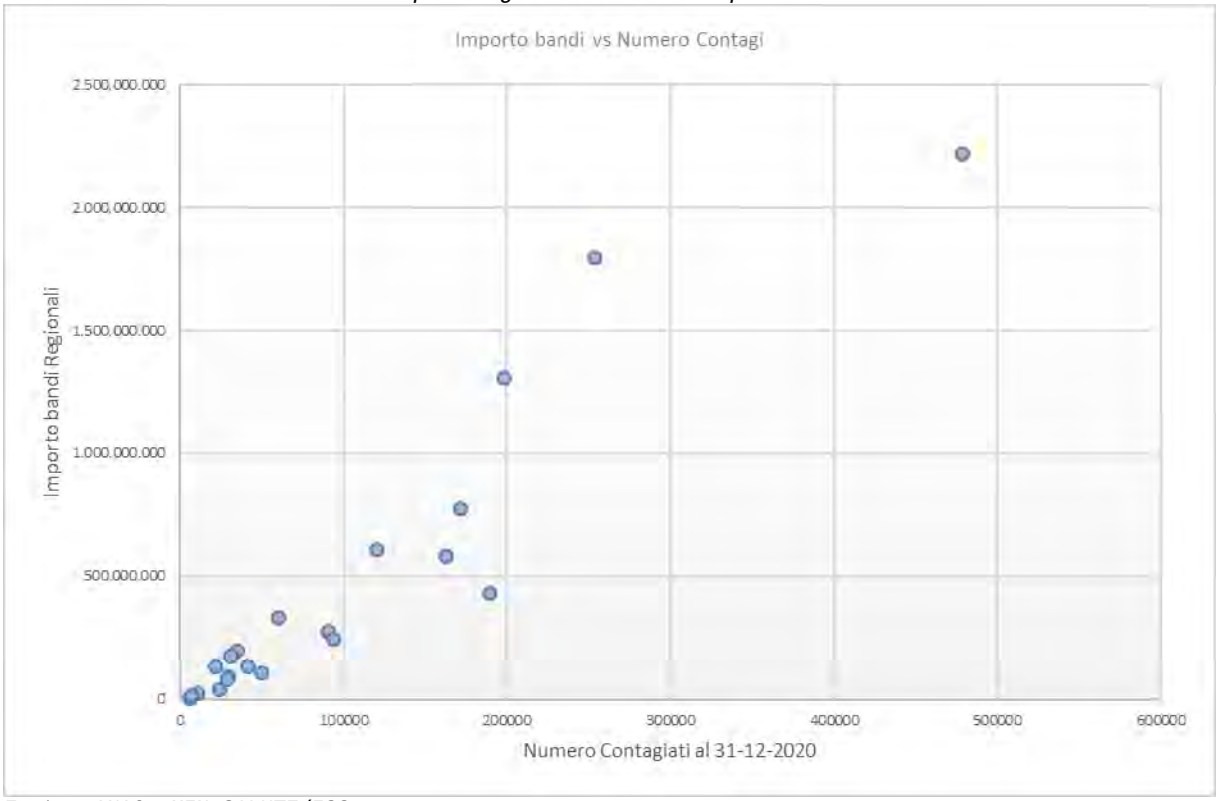


Fonte: ANAC- MIN.SALUTE/ISS

Anche alla luce delle marcate differenze rilevate tra le diverse regioni si è ritenuto opportuno effettuare un raffronto sistematico

tra l'importo dei bandi predisposti per far fronte all'emergenza Covid-19 e il numero di contagiati presenti in ciascuna regione.
A partire dai dati contenuti nella precedente tabella 6.17, ed in particolare i valori contenuti nelle colonne "Importo complessivo (euro)" e "Numero contagiati (31-12-2020)", è stato predisposto lo *scatter plot* sotto riportato ed è stato calcolato il *coefficiente di correlazione lineare di Bravais-Pearson "r"*. Il valore di "r" calcolato sui dati rilevati è pari a 0,94, a testimonianza di un legame lineare fortissimo tra le due dimensioni prese in esame.

***Figura 6.21** Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sez. regionali Osservatorio vs numero contagiati per Regione - Scatter plot.*



Fonte: ANAC- MIN.SALUTE/ISS

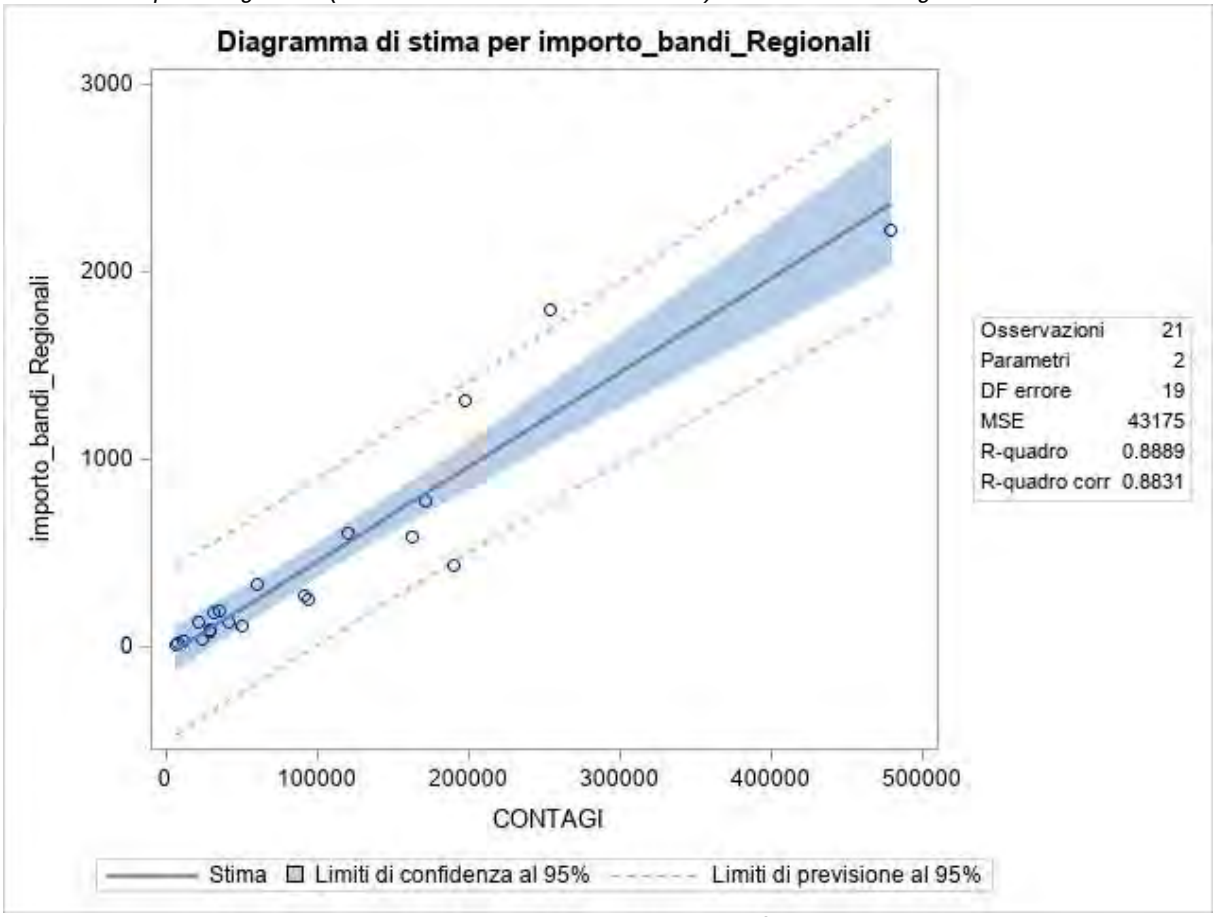
Nella figura successiva è riportata anche la retta di regressione stimata con OLS (*Ordinary Least Squares*), con alcuni valori di interesse:

- coefficiente di determinazione "R^2" pari a 0,89, che indica come quasi il 90% della variabilità dell'"IMPORTO COMPLESSIVO (euro)" di ciascuna regione sia spiegato dal numero di contagiati rilevato (a fine 2020) nella Regione
- coefficiente angolare stimato "$\hat{\beta}$" pari a 5.043 euro, che rappresenta la spesa in più attribuibile mediamente ad ogni contagiato ulteriore.

Si tratta di un'analisi meramente esplorativa e quindi del tutto preliminare, ma che può essere utile ad evidenziare un legame tra le due dimensioni[11].

[11] Sempre a mero titolo esplorativo, è stata fatta un'ulteriore simulazione togliendo il dato della Lombardia, che rappresenta un punto di leva molto influente: in linea di massima i risultati sembrano essere confermati.

Figura 6.22 *Valore complessivo bandi di importo pari o superiore a 40.000€ relativi all'emergenza Covid anno 2020 per sez. regionali Osservatorio vs numero contagiati per Regione (valori in milioni di euro) – Retta di regressione.*



Fonte: ANAC- *MIN.SALUTE/ISS*

6.3 La modalità di scelta del contraente

In merito alle modalità di scelta del contraente, dall'analisi di cui alla tabella seguente si rileva che, in termini di numerosità, con la procedura aperta si sono assegnate nel 2020 circa il 20% delle procedure totali; mentre nel 47,3% e nel 24,7% dei casi (per un totale di ben il 72%) le stazioni appaltanti hanno utilizzato rispettivamente una procedura negoziata senza pubblicazione del bando e l'affidamento diretto.
Per quanto riguarda gli importi, anche nel 2020 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici (44%), segue la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando con il 27%.

Tabella 6.18 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2020)*

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
	2020	% CIG	2020 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	
Procedura aperta	35.377	20,3%	78.624.747.866	44,0%	2.222.482
Procedura ristretta	3.718	2,1%	18.932.675.732	10,6%	5.092.167

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI		IMPORTO COMPLESSIVO		IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
	2020	% CIG	2020 (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	
Sistema dinamico di acquisizione	7.648	4,4%	17.817.798.707	10,0%	2.329.733
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.888	1,1%	6.793.283.224	3,8%	3.598.137
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	82.404	47,3%	48.237.200.540	27,0%	585.375
Affidamento diretto	43.066	24,7%	8.072.414.779	4,5%	187.443
Altro	160	0,1%	306.926.885	0,1%	1.918.293
TOTALE	**174.261**	**100,0%**	**178.785.047.734**	**100,0%**	**1.025.961**

Fonte: ANAC

Tra le procedure negoziate senza pubblicazione del bando, il 57% è rappresentato dalle procedure negoziate per appalti di importo sotto soglia comunitaria ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. 50/2016, che hanno beneficiato dell'estensione delle fasce d'importo per l'affidamento con procedure negoziate introdotta dal decreto legge 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri", convertito con la Legge 14 giugno 2019, n.55, che poi sono state ulteriormente ampliate dal decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 c.d. "Semplificazioni", convertito con la Legge 11 settembre 2020, n. 120.

Gli effetti delle modifiche normative introdotte si deducono dai dati riportati in tabella seguente, che evidenziano l'aumento rispetto al 2019, del numero complessivo di procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando (+12,3%) e di affidamenti diretti (+31,4%), a fronte di una riduzione del 67,0% delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando (procedura competitiva con negoziazione/procedura negoziata con previa indizione di gara) e del 6,9% delle procedure aperte.

Anche a livello di importo, il valore complessivo rappresentato dalle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando ed affidamenti diretti, rispetto al 2019, aumenta rispettivamente del 48,6% e del 37,1%, a fronte di una flessione del 40,5% del valore rappresentato dalle procedure negoziate previa pubblicazione del bando e del 21,7% dell'importo rappresentato dalle procedure aperte. Un maggior approfondimento sull'impatto delle modifiche normative introdotte a partire dal 2019 viene presentato nel successivo paragrafo (0).

Infine, i dati della tabella seguente evidenziano un rilevante aumento, rispetto al precedente anno, dello strumento del sistema dinamico di acquisizione, sia per numero complessivo di procedure avviate che per importo (rispettivamente +116% e +168,2%). Questo aumento, sebbene in parte dovuto ad un adeguamento nelle modalità di rilevazione, mostra comunque la diffusione dell'utilizzo di tale strumento da parte delle centrali di committenza ed in particolare nel settore della sanità.

Tabella 6.19 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente (2019-2020)*

MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
	2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
Procedura aperta	38.005	35.377	-6,9%	100.438.392.864	78.624.747.866	-21,7%
Procedura ristretta	3.981	3.718	-6,6%	16.153.446.654	18.932.675.732	17,2%
Sistema dinamico di acquisizione	3.540	7.648	116,0%	6.642.471.740	17.817.798.707	168,2%
Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	5.713	1.888	-67,0%	11.426.098.774	6.793.283.224	-40,5%
Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	73.370	82.404	12,3%	32.458.193.452	48.237.200.540	48,6%
Affidamento diretto	32.772	43.066	31,4%	5.886.738.721	8.072.414.779	37,1%
Altro	3.846	160	-95,8%	2.785.247.579	306.926.885	-89,0%
TOTALE	**161.227**	**174.261**	**8,1%**	**175.790.589.783**	**178.785.047.734**	**1,7%**

Fonte: ANAC

Nel dettaglio le tabelle seguenti rappresentano un'analisi, rispetto al precedente anno, per settore (ordinario e speciale) e per tipologia di contratto (lavori, servizi e forniture).

Tabella 6.20 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di settore (2019-2020)*

SETTORE	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
Ordinario	Procedura aperta	34.780	31.872	-8,4%	88.747.025.772	63.396.800.027	-28,6%
	Procedura ristretta	3.432	2.724	-20,6%	9.905.540.843	6.165.010.668	-37,8%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.497	7.613	117,7%	6.457.331.489	17.666.117.014	173,6%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	3.772	559	-85,2%	1.111.529.585	242.006.654	-78,2%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	62.833	70.325	11,9%	24.194.091.658	37.182.587.506	53,7%
	Affidamento diretto	29.679	39.543	33,2%	4.744.563.665	6.866.552.500	44,7%
	Altro	207	151	-27,1%	1.330.280.780	297.903.252	-77,6%
	Totale settore ordinari	**138.200**	**152.787**	**10,6%**	**136.490.363.792**	**131.816.977.621**	**-3,4%**
Speciale	Procedura aperta	3.225	3.505	8,7%	11.691.367.093	15.227.947.839	30,2%
	Procedura ristretta	549	994	81,1%	6.247.905.811	12.767.665.064	104,4%
	Sistema dinamico di acquisizione	43	35	-18,6%	185.140.251	151.681.694	-18,1%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.941	1.329	-31,5%	10.314.569.189	6.551.276.570	-36,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	10.537	12.079	14,6%	8.264.101.794	11.054.613.034	33,8%

SETTORE	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
	Affidamento diretto	3.093	3.523	13,9%	1.142.175.056	1.205.862.279	5,6%
	Altro	3.639	9	-99,8%	1.454.966.798	9.023.633	-99,4%
	Totale settore speciale	**23.027**	**21.474**	**-6,7%**	**39.300.225.991**	**46.968.070.113**	**19,5%**
TOTALE		**161.227**	**174.261**	**8,1%**	**175.790.589.783**	**178.785.047.734**	**1,7%**

Fonte: ANAC

Tabella 6.21 *Distribuzione percentuale delle procedure di affidamento, di importo ≥ € 40.000, per modalità di scelta del contraente e tipo di contratto (2019-2020)*

CONTRATTO	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	TOTALE CIG PERFEZIONATI			IMPORTO COMPLESSIVO		
		2019	2020	Δ	2019 (VALORE IN EURO)	2020 (VALORE IN EURO)	Δ
Forniture	Procedura aperta	15.318	16.292	6,4%	36.950.681.186	25.142.505.634	-32,0%
	Procedura ristretta	1996	1.256	-37,1%	7.089.377.028	2.755.803.035	-61,1%
	Sistema dinamico di acquisizione	3040	7.295	140,0%	6.102.765.428	17.361.719.962	184,5%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.339	607	-54,7%	2.079.351.496	2.671.827.233	28,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	21.636	29.112	34,6%	13.038.947.294	24.378.950.083	87,0%
	Affidamento diretto	7.129	8.541	19,8%	1.286.595.552	2.337.351.552	81,7%
	Altro	1.203	48	-96,0%	585.669.223	37.177.785	-93,7%
	Totale Forniture	**51.661**	**63.151**	**22,2%**	**67.133.387.207**	**74.685.335.284**	**11,2%**
Lavori	Procedura aperta	7.666	5.828	-24,0%	17.174.834.063	22.068.382.687	28,5%
	Procedura ristretta	861	1129	31,1%	1.870.845.744	12.952.980.712	592,4%
	Sistema dinamico di acquisizione	157	99	-36,9%	200.576.657	160.671.735	-19,9%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.629	452	-72,3%	3.480.161.400	2.975.061.017	-14,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	24.431	24.527	0,4%	8.527.284.843	12.357.267.203	44,9%
	Affidamento diretto	11.859	17.771	49,9%	1.511.165.897	2.123.514.011	40,5%
	Altro	909	36	-96,0%	1.757.619.484	121.550.151	-93,1%
	Totale Lavori	**47.512**	**49.842**	**4,9%**	**34.522.488.089**	**52.759.427.517**	**52,8%**
Servizi	Procedura aperta	15.021	13.257	-11,7%	46.312.877.615	31.413.859.544	-32,2%
	Procedura ristretta	1.124	1.333	18,6%	7.193.223.882	3.223.891.986	-55,2%
	Sistema dinamico di acquisizione	343	254	-25,9%	339.129.655	295.407.011	-12,9%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	2.745	829	-69,8%	5.866.585.877	1.146.394.974	-80,5%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	27.303	28.765	5,4%	10.891.961.314	11.500.983.254	5,6%
	Affidamento diretto	13.784	16.754	21,5%	3.088.977.272	3.611.549.216	16,9%
	Altro	1.734	76	-95,6%	441.958.872	148.198.949	-66,5%
	Totale Servizi	**62.054**	**61.268**	**-1,3%**	**74.134.714.487**	**51.340.284.933**	**-30,7%**
Totale		**161.227**	**174.261**	**8,1%**	**175.790.589.783**	**178.785.047.734**	**1,7%**

Fonte: ANAC

6.3.1 Prime analisi sull'impatto del decreto semplificazione 76/2020

Come già accennato, a partire dal 2019, con il decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri" (convertito con la Legge 14 giugno 2019, n.55) prima, e con il decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 c.d. "Semplificazioni" (convertito con la Legge 11 settembre 2020, n. 120) poi, sono state introdotte una serie di modifiche temporanee all'art. 36 del Codice, relativo alle procedure di affidamento dei contratti sotto soglia comunitaria, ampliando, per tale tipologia di appalti, le soglie di utilizzo delle procedure negoziate (con indicazioni diverse in funzione della classe d'importo della gara).
Come illustrato nel paragrafo precedente, già da un'analisi generale sulle procedure di affidamento si rileva, in termini di importo, un aumento rispetto al 2019 delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e degli affidamenti diretti, a fronte di una flessione delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando e delle procedure aperte.
Al fine di fornire un'analisi più accurata dell'impatto delle modifiche normative, si focalizza lo studio solo sul settore dei lavori. Questo perché, da un lato, lo stato di emergenza che ha caratterizzato il 2020 (che rappresenterebbe una componente distorsiva del fenomeno) ha avuto un impatto minore sul settore dei lavori rispetto agli altri settori (anche in termini di appalti connessi all'emergenza avviati), e dall'altro perché le modifiche previste dal decreto "Sblocca cantieri" e dal decreto "Semplificazioni" hanno impattato maggiormente il settore dei lavori.
In particolare, per i lavori, le modifiche hanno riguardato:

- l'estensione del ricorso all'affidamento diretto alle gare di importo fino a 150.000 €;
- la riduzione del numero minimo di operatori (ove esistenti) da consultare in una procedura negoziata senza bando, per le gare di importo compreso tra i 150.000 € ed 1 milione di euro;
- la sostituzione della procedura aperta con la procedura negoziata senza bando con consultazione di almeno 15 operatori (ove esistenti), per le gare da 1 milione di euro e fino alla soglia comunitaria (5.350.000 €).

La tabella seguente riporta la distribuzione degli appalti di lavori, in termini di importo, per classi d'importo e per procedura di scelta del contraente, osservata nei due semestri del 2019 e nei rispettivi periodi del 2020.
Si precisa che, per le seguenti analisi, le classi d'importo (individuate sulla base delle previsioni del decreto) si riferiscono all'importo complessivo della gara cui la singola procedura di affidamento (identificata dal CIG) appartiene.
Al fine di evidenziare l'impatto delle modifiche normative, viene riportata la distribuzione percentuale delle procedure di affidamento per ciascuna classe d'importo. Osservando la distribuzione dell'ultimo semestre, periodo in cui è entrato in vigore il dl Semplificazioni, si evince un aumento della quota rappresentata dall'affidamento diretto, per gli appalti fino a 150.000€, e dalla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, per gli appalti di importo superiore, fino alla soglia comunitaria.

Tabella 6.22 *Distribuzione degli appalti di lavori, in termini di importo, per classi d'importo e per procedura di scelta del contraente, per semestre - anni 2019-2020*

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2019		II semestre 2019 (dl Sblocca Cantieri)		I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (dl Semplificazioni)	
		Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo
>= € 40.000 < €150.000	Procedura aperta	42.154.131	4,5%	46.897.944	3,6%	27.951.246	3,6%	29.883.210	1,9%
	Procedura ristretta	11.302.944	1,2%	28.535.718	2,2%	16.702.400	2,2%	23.920.949	1,5%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.207.235	0,4%	5.715.983	0,5%	1.975.590	0,3%	2.001.827	0,1%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	52.835.372	5,7%	11.995.827	0,9%	5.820.121	0,8%	5.365.599	0,3%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	482.974.402	52,1 %	675.299.392	51,8%	408.380.879	53,2%	512.819.616	31,5%
	Affidamento diretto	317.520.923	34,3 %	533.315.367	40,9%	306.632.336	39,9%	1.051.149.433	64,6%
	Altro	16.488.929	1,8%	807.099	0,1%	319.173	0,0%	970.912	0,1%
	Totale >= € 40.000 < € 150.000	**926.483.935**	**100%**	**1.302.567.330**	**100%**	**767.781.745**	**100%**	**1.626.111.547**	**100%**
>= € 150.000 < € 350.000	Procedura aperta	175.959.530	20,7 %	184.338.831	15,5%	131.534.772	15,6%	130.104.609	10,7%
	Procedura ristretta	10.671.241	1,2%	12.671.090	1,1%	10.393.208	1,2%	14.112.107	1,2%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.378.447	0,2%	2.306.356	0,2%	1.041.384	0,1%	2.021.208	0,2%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	70.717.812	8,3%	16.072.720	1,4%	9.149.285	1,1%	7.533.722	0,6%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	450.595.810	52,9 %	847.889.014	71,4%	604.943.065	71,8%	942.035.656	77,4%
	Affidamento diretto	114.186.954	13,4 %	121.563.706	10,2%	84.703.768	10,1%	119.545.762	9,8%
	Altro	27.745.617	3,3%	2.066.510	0,2%	788.555	0,1%	1.717.605	0,1%
	Totale >= € 150.000 < € 350.000	**851.255.410**	**100%**	**1.186.908.227**	**100%**	**842.554.037**	**100%**	**1.217.070.668**	**100%**
>= € 350.0	Procedura aperta	577.492.291	31,6 %	691.210.332	27,1%	480.952.400	24,8%	487.064.672	19,0%

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2019		II semestre 2019 (dl Sblocca Cantieri)		I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (dl Semplificazioni)	
		Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo
	Procedura ristretta	23.918.988	1,3%	28.650.696	1,1%	24.674.369	1,3%	21.240.049	0,8%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.122.868	0,1%	3.942.767	0,2%	1.908.912	0,1%	4.332.814	0,2%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	132.013.550	7,2%	39.274.577	1,5%	15.239.931	0,8%	10.130.032	0,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	870.644.253	47,7 %	1.708.281.351	66,9%	1.318.558.734	68,1%	1.957.016.179	76,1%
	Affidamento diretto	94.916.830	5,2%	76.588.012	3,0%	90.565.722	4,7%	89.239.310	3,5%
	Altro	125.261.259	6,9%	4.859.372	0,2%	3.241.601	0,2%	1.057.347	0,0%
	Totale >= € 350.000 < € 1.000.000	**1.826.370.039**	**100%**	**2.552.807.108**	**100%**	**1.935.141.668**	**100%**	**2.570.080.404**	**100%**
>= € 1.000.000 < € 5.350.000	Procedura aperta	2.106.190.550	68,9 %	2.822.276.852	69,4%	2.181.832.094	68,2%	1.725.386.013	42,5%
	Procedura ristretta	80.401.516	2,6%	38.959.198	1,0%	86.812.980	2,7%	74.529.644	1,8%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.015.000	0,1%	3.000.000	0,1%	2.700.000	0,1%		0,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	109.840.149	3,6%	68.108.859	1,7%	131.974.663	4,1%	43.309.878	1,1%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	242.580.239	7,9%	1.062.175.601	26,1%	717.074.482	22,4%	2.071.823.179	51,0%
	Affidamento diretto	53.167.680	1,7%	51.761.352	1,2%	77.603.815	2,4%	146.269.539	3,6%
	Altro	464.137.178	15,2 %	22.170.414	0,5%	3.226.958	0,1%		0,0%
	Totale >=€ 1.000.000 < € 5.350.000	**3.057.332.313**	**100%**	**4.068.452.275**	**100%**	**3.201.224.993**	**100%**	**4.061.318.253**	**100%**
>= € 5.350.000	Procedura aperta	2.974.669.430	44,5 %	7.553.644.172	62,6%	2.999.098.038	36,2%	13.874.575.633	49,1%
	Procedura ristretta	230.778.000	3,4%	1.404.956.354	11,7%	3.141.257.021	37,9%	9.539.337.984	33,8%
	Sistema dinamico di acquisizione		0,0%	177.888.000	1,5%		0,0%	144.690.000	0,5%
	Procedura negoziata previa	1.745.547.240	26,1 %	1.233.755.295	10,2%	1.593.844.910	19,2%	1.152.692.876	4,1%

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	I semestre 2019		II semestre 2019 (dl Sblocca Cantieri)		I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri)		II semestre 2020 (dl Semplificazioni)	
		Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo	Importo	% importo
	pubblicazione del bando								
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	592.428.034	8,9%	1.594.416.748	13,2%	521.576.603	6,3%	3.303.038.809	11,7%
	Affidamento diretto	61.615.212	0,9%	86.529.863	0,7%	36.835.027	0,4%	120.969.300	0,4%
	Altro	1.081.545.588	16,2%	12.537.519	0,1%		0,0%	110.228.000	0,4%
	Totale >=€ 5.350.000	**6.686.583.503**	**100%**	**12.063.727.950**	**100%**	**8.292.611.598**	**100%**	**28.245.532.603**	**100%**

Fonte: ANAC

La tabella seguente mostra, invece, la variazione congiunturale (in termini di importo) osservata per semestre. La variazione registrata per il secondo semestre 2020 rispetto al semestre precedente mostra gli effetti del decreto Semplificazione, con una crescita del 242,8% del valore rappresentato dagli affidamenti diretti per la classe d'importo >= €40.000 < €150.000. In tutte le classi d'importo superiore, si osserva un aumento della procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando a fronte di una riduzione della procedura negoziata previa pubblicazione del bando.

Tabella 6.23 *Valore complessivo delle procedure di importo >=40.000 €, per classe d'importo della gara e per procedura di scelta del contraente, per il settore dei lavori, per semestri - anni 2019 -2020. Variazione congiunturale*

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	I semestre 2019 (valore in euro)	II semestre 2019 (dl Sblocca Cantieri) (valore in euro)	I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri) (valore in euro)	II semestre 2020 (dl Semplificazioni) (valore in euro)	Δ (II sem 2019 / I sem 2019)	Δ (I sem 2020 / II sem 2019)	Δ (II sem 2020 / I sem 2020)
>= € 40.000 < €150.000	Procedura aperta	42.154.131	46.897.944	27.951.246	29.883.210	11,3%	-40,4%	6,9%
	Procedura ristretta	11.302.944	28.535.718	16.702.400	23.920.949	152,5%	-41,5%	43,2%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.207.235	5.715.983	1.975.590	2.001.827	78,2%	-65,4%	1,3%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	52.835.372	11.995.827	5.820.121	5.365.599	-77,3%	-51,5%	-7,8%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	482.974.402	675.299.392	408.380.879	512.819.616	39,8%	-39,5%	25,6%
	Affidamento diretto	317.520.923	533.315.367	306.632.336	1.051.149.433	68,0%	-42,5%	242,8%
	Altro	16.488.929	807.099	319.173	970.912	-95,1%	-60,5%	204,2%
	Totale >= € 40.000 < € 150.000	**926.483.935**	**1.302.567.330**	**767.781.745**	**1.626.111.547**	**40,6%**	**-41,1%**	**111,8%**
>= € 150.000 < € 350.000	Procedura aperta	175.959.530	184.338.831	131.534.772	130.104.609	4,8%	-28,6%	-1,1%
	Procedura ristretta	10.671.241	12.671.090	10.393.208	14.112.107	18,7%	-18,0%	35,8%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.378.447	2.306.356	1.041.384	2.021.208	67,3%	-54,8%	94,1%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	70.717.812	16.072.720	9.149.285	7.533.722	-77,3%	-43,1%	-17,7%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	450.595.810	847.889.014	604.943.065	942.035.656	88,2%	-28,7%	55,7%
	Affidamento diretto	114.186.954	121.563.706	84.703.768	119.545.762	6,5%	-30,3%	41,1%
	Altro	27.745.617	2.066.510	788.555	1.717.605	-92,6%	-61,8%	117,8%
	Totale >= € 150.000 < € 350.000	**851.255.410**	**1.186.908.227**	**842.554.037**	**1.217.070.668**	**39,4%**	**-29,0%**	**44,5%**
>= € 350.000 < € 1.000.000	Procedura aperta	577.492.291	691.210.332	480.952.400	487.064.672	19,7%	-30,4%	1,3%
	Procedura ristretta	23.918.988	28.650.696	24.674.369	21.240.049	19,8%	-13,9%	-13,9%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.122.868	3.942.767	1.908.912	4.332.814	85,7%	-51,6%	127,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	132.013.550	39.274.577	15.239.931	10.130.032	-70,2%	-61,2%	-33,5%

Importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE	I semestre 2019 (valore in euro)	II semestre 2019 (dl Sblocca Cantieri) (valore in euro)	I semestre 2020 (dl Sblocca Cantieri) (valore in euro)	II semestre 2020 (dl Semplificazioni) (valore in euro)	Δ (II sem 2019 / I sem 2019)	Δ (I sem 2020 / II sem 2019)	Δ (II sem 2020 / I sem 2020)
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	870.644.253	1.708.281.351	1.318.558.734	1.957.016.179	96,2%	-22,8%	48,4%
	Affidamento diretto	94.916.830	76.588.012	90.565.722	89.239.310	-19,3%	18,3%	-1,5%
	Altro	125.261.259	4.859.372	3.241.601	1.057.347	-96,1%	-33,3%	-67,4%
	Totale >= € 350.000 < € 1.000.000	**1.826.370.039**	**2.552.807.108**	**1.935.141.668**	**2.570.080.404**	**39,8%**	**-24,2%**	**32,8%**
>= € 1.000.000 < € 5.350.000	Procedura aperta	2.106.190.550	2.822.276.852	2.181.832.094	1.725.386.013	34,0%	-22,7%	-20,9%
	Procedura ristretta	80.401.516	38.959.198	86.812.980	74.529.644	-51,5%	122,8%	-14,1%
	Sistema dinamico di acquisizione	1.015.000	3.000.000	2.700.000		195,6%	-10,0%	-100,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	109.840.149	68.108.859	131.974.663	43.309.878	-38,0%	93,8%	-67,2%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	242.580.239	1.062.175.601	717.074.482	2.071.823.179	337,9%	-32,5%	188,9%
	Affidamento diretto	53.167.680	51.761.352	77.603.815	146.269.539	-2,6%	49,9%	88,5%
	Altro	464.137.178	22.170.414	3.226.958		-95,2%	-85,4%	-100,0%
	Totale >=€ 1.000.000 < € 5.350.000	**3.057.332.313**	**4.068.452.275**	**3.201.224.993**	**4.061.318.253**	**33,1%**	**-21,3%**	**26,9%**
>= € 5.350.000	Procedura aperta	2.974.669.430	7.553.644.172	2.999.098.038	13.874.575.633	153,9%	-60,3%	362,6%
	Procedura ristretta	230.778.000	1.404.956.354	3.141.257.021	9.539.337.984	508,8%	123,6%	203,7%
	Sistema dinamico di acquisizione		177.888.000		144.690.000	-	-100,0%	-
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.745.547.240	1.233.755.295	1.593.844.910	1.152.692.876	-29,3%	29,2%	-27,7%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	592.428.034	1.594.416.748	521.576.603	3.303.038.809	169,1%	-67,3%	533,3% (*)
	Affidamento diretto	61.615.212	86.529.863	36.835.027	120.969.300	40,4%	-57,4%	228,4%
	Altro	1.081.545.588	12.537.519		110.228.000	-98,8%	-100,0%	-
	Totale >=€ 5.350.000	**6.686.583.503**	**12.063.727.950**	**8.292.611.598**	**28.245.532.603**	**80,4%**	**-31,3%**	**240,6%**
Totale complessivo		**13.348.025.200**	**21.174.462.890**	**15.039.314.042**	**37.720.113.475**	**58,6%**	**-29,0%**	**150,8%**

Fonte: ANAC

(*) Il rilevante aumento è dovuto principalmente a modifiche contrattuali di contratti nei settori speciali

Tuttavia, va precisato che l'analisi suddetta potrebbe essere influenzata da fattori congiunturali, nonché dagli effetti della pandemia, causa della riduzione generale osservata nel primo semestre 2020.
Al fine di depurare l'analisi da tali fattori, è stata realizzata anche un'analisi tendenziale del valore degli appalti di lavori, sempre per classe d'importo e per procedura di scelta: i risultati, presentati nella tabella seguente, confermano i fenomeni emersi nella precedente analisi, sebbene le variazioni siano più contenute per ogni classe d'importo.

Tabella 6.24 *Valore complessivo delle procedure di importo >=40.000 €, per classe d'importo della gara e per procedura di scelta del contraente, per il settore dei lavori, nel secondo semestre degli anni 2019 e 2020. Variazione tendenziale*

Classe d'importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	II semestre 2019 (VALORE IN EURO)	II semestre 2020 (VALORE IN EURO)	Δ
>= € 40.000 < €150.000	Procedura aperta	46.897.944	29.883.210	-36,3%
	Procedura ristretta	28.535.718	23.920.949	-16,2%
	Sistema dinamico di acquisizione	5.715.983	2.001.827	-65,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	11.995.827	5.365.599	-55,3%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	675.299.392	512.819.616	-24,1%
	Affidamento diretto	533.315.367	1.051.149.433	97,1%
	Altro	807.099	970.912	20,3%
	Totale >= € 40.000 < € 150.000	**1.302.567.330**	**1.626.111.547**	**24,8%**
>= € 150.000 < € 350.000	Procedura aperta	184.338.831	130.104.609	-29,4%
	Procedura ristretta	12.671.090	14.112.107	11,4%
	Sistema dinamico di acquisizione	2.306.356	2.021.208	-12,4%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	16.072.720	7.533.722	-53,1%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	847.889.014	942.035.656	11,1%
	Affidamento diretto	121.563.706	119.545.762	-1,7%
	Altro	2.066.510	1.717.605	-16,9%
	Totale >= € 150.000 < € 350.000	**1.186.908.227**	**1.217.070.668**	**2,5%**
>= € 350.000 < € 1.000.000	Procedura aperta	691.210.332	487.064.672	-29,5%
	Procedura ristretta	28.650.696	21.240.049	-25,9%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.942.767	4.332.814	9,9%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	39.274.577	10.130.032	-74,2%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.708.281.351	1.957.016.179	14,6%
	Affidamento diretto	76.588.012	89.239.310	16,5%
	Altro	4.859.372	1.057.347	-78,2%
	Totale >= € 350.000 < € 1.000.000	**2.552.807.108**	**2.570.080.404**	**0,7%**
>= € 1.000.000 < € 5.350.000	Procedura aperta	2.822.276.852	1.725.386.013	-38,9%
	Procedura ristretta	38.959.198	74.529.644	91,3%
	Sistema dinamico di acquisizione	3.000.000		-100,0%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	68.108.859	43.309.878	-36,4%
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.062.175.601	2.071.823.179	95,1%
	Affidamento diretto	51.761.352	146.269.539	182,6%
	Altro	22.170.414		-100,0%
	Totale >= € 1.000.000 < € 5.350.000	**4.068.452.275**	**4.061.318.253**	**-0,2%**
>= € 5.350.000	Procedura aperta	7.553.644.172	13.874.575.633	83,7%
	Procedura ristretta	1.404.956.354	9.539.337.984	579,0%
	Sistema dinamico di acquisizione	177.888.000	144.690.000	-18,7%
	Procedura negoziata previa pubblicazione del bando	1.233.755.295	1.152.692.876	-6,6%

Classe d'importo della gara	MODALITÀ DI SCELTA DEL CONTRAENTE DEL CIG	II semestre 2019 (VALORE IN EURO)	II semestre 2020 (VALORE IN EURO)	Δ
	Procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando	1.594.416.748	3.303.038.809	107,2%
	Affidamento diretto	86.529.863	120.969.300	39,8%
	Altro	12.537.519	110.228.000	779,2%
	Totale >= € 5.350.000	**12.063.727.950**	**28.245.532.603**	**134,1%**
Totale complessivo		**21.174.462.890**	**37.720.113.475**	**78,1%**

Fonte: ANAC

6.4 Le tipologie di stazioni appaltanti

Le tabelle 6.25, 6.26, 6.27 e 6.28 focalizzano l'attenzione, esclusivamente per l'anno 2020, sulle procedure di affidamento (numerosità, importi complessivi e percentuali) suddivise per tipologia di stazione appaltante.
Si precisa che la classificazione proposta è stata definita a partire dai centri di costo/responsabilità delle stazioni appaltanti (SA) presenti in BDNCP che hanno perfezionato un CIG dal 2008 ad oggi, e va considerata esclusivamente ai fini statistici e non come classificazione ufficiale (economica, giuridica etc.): contestualmente, l'Autorità sta continuando a lavorare in collaborazione con altre istituzioni, in particolare l'ISTAT e il MEF (RGS e Dipartimento del tesoro), per implementare nelle proprie banche dati una classificazione che abbia carattere di ufficialità.
In particolare si evidenzia che il valore complessivo della domanda dei circa 178,8 miliardi di euro è associata per il:

- 36,2% al settore servizi di interesse generale quali enti, concessionari e imprese di elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, ecc.;
- 20,5% alle centrali di committenza (escluse le centrali di committenza del settore sanità): il 4% del valore complessivo della domanda è afferente a Consip;
- 16,5% al settore Sanità;
- 11,4% al settore enti locali (9,2% ai comuni).

A livello di numerosità, anche quest'anno pesano maggiormente le procedure associate al settore enti locali (31,1%), seguite dal settore sanità (23,8%) e dal settore servizi di interesse generale quali elettricità, gas, trasporti, ecc. (19,9%).
Il dettaglio per macro-tipologia SA è riportato nelle tabelle seguenti.

Tabella 6.25 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di SA (2020)*

TIPOLOGIA SA	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	13.871	8,0%	36.569.523.949	20,5%
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	1.421	0,8%	988.190.090	0,5%
Settore Enti Locali e Altro	54.223	31,1%	20.403.782.443	11,4%
Settore Istruzione e Formazione professionale	3.650	2,1%	1.698.630.402	1,0%
Settore Organi Centrali	11.307	6,5%	15.233.569.479	8,5%

TIPOLOGIA SA	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	661	0,4%	530.190.487	0,3%
Settore Regolazione del Mercato	2.621	1,5%	2.231.556.464	1,2%
Settore Sanità	41.470	23,8%	29.417.905.306	16,5%
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e Aggiornamento Educativo	1.643	0,9%	590.085.147	0,3%
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	3.320	1,9%	1.176.628.285	0,7%
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico,ecc.)	34.648	19,9%	64.800.363.845	36,2%
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	279	0,1%	101.323.988	0,1%
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	2.233	1,3%	896.633.777	0,5%
#Non classificato#	2.914	1,7%	4.146.664.071	2,3%
Totale	**174.261**	**100,0%**	**178.785.047.734**	**100,0%**

Tabella 6.26 *Distribuzione delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, per tipologia di SA (2020)*

TIPOLOGIA SA	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Agenzie Fiscali	452	0,3%	140.458.107	0,1%
Agenzie Regionali Sanitarie	2.579	1,5%	4.138.717.641	2,3%
Autorità Nazionali di Vigilanza e Regolazione	209	0,1%	245.399.865	0,1%
Aziende del Servizio Sanitario Nazionale	21.532	12,4%	10.756.257.864	6,0%
Aziende Farmaceutiche e Farmacie	118	0,1%	53.722.186	0,0%
Aziende Ospedaliere, Aziende Ospedaliere Universitarie, Policlinici	10828	6,2%	5.516.856.421	3,1%
Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona	506	0,3%	333.490.489	0,2%
Camere di Commercio	188	0,1%	52.926.131	0,0%
Centrale Committenza	13.871	7,9%	36.569.523.949	20,5%
Centrale Committenza - Settore Sanità	3.555	2,0%	7.711.197.080	4,3%
Città Metropolitane	1.262	0,7%	690.783.936	0,4%
Comuni	45068	25,9%	16.412.194.409	9,2%
Comunità montane	705	0,4%	461.497.258	0,3%
Consorzi di bonifica	1.072	0,6%	370.848.312	0,2%
Altri Consorzi (esclusi consorzi di comuni, bonifica, ricerca e universitari)	850	0,5%	831.655.821	0,5%
Enti di Previdenza e Organi professionali	628	0,4%	515.096.637	0,3%
Enti e Istituzioni di Ricerca	1.356	0,8%	512.021.003	0,3%
Enti ed Agenzie produttori di servizi assistenziali, ricreativi, culturali e ambientali	3.129	1,8%	1.074.512.901	0,6%
Enti ed Agenzie produttori di servizi economici e di regolazione dell'attività economica	3.982	2,3%	3.219.824.715	1,8%
Enti ed Agenzie produttori di servizi finanziari, bancari e assicurativi	277	0,2%	101.143.988	0,1%
Enti per l'edilizia residenziale e Agenzie immobiliari	1.297	0,7%	908.045.815	0,5%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture aeroportuali	887	0,5%	602.188.889	0,3%

TIPOLOGIA SA	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture stradali	4.166	2,4%	11.094.019.539	6,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Ferrovie	2.731	1,6%	22.247.628.517	12,4%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Gestione rifiuti	4.228	2,4%	4.141.538.949	2,3%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Informatica e telecomunicazioni	2.373	1,4%	2.105.270.410	1,2%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Multiservizi	4.112	2,3%	2.720.066.771	1,5%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Porti ed Interporti	509	0,3%	738.631.458	0,4%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	3.309	1,9%	7.212.379.515	4,0%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Produzione, trasmissione e distribuzione di gas e calore	1.581	0,9%	3.080.270.766	1,7%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	5.157	3,0%	5.449.452.778	3,1%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Servizi postali	644	0,4%	1.038.763.196	0,6%
Enti, Concessionari ed Imprese di gestione reti ed infrastrutture, di servizi pubblici - Trasporto pubblico locale	3.728	2,1%	3.091.006.296	1,7%
Fondazioni e Onlus culturali	379	0,2%	77.792.909	0,0%
Fondazioni e Onlus scientifiche	155	0,1%	49.877.379	0,0%
Fondazioni e Onlus settore sanitario	907	0,5%	279.207.602	0,2%
Fondazioni e Onlus settore servizi alla persona	11	0,0%	1.231.555	0,0%
Altro tipo Fondazioni (escluso culturali, scientifiche e settore sanità)	38	0,0%	15.557.375	0,0%
Istituti di Istruzione di ogni ordine e grado	649	0,4%	78.793.151	0,0%
Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico	1.027	0,6%	519.705.687	0,3%
Istituti Zooprofilattici Sperimentali	382	0,2%	104.374.360	0,1%
Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale	203	0,1%	58.685.089	0,0%
Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo	586	0,3%	113.549.037	0,1%
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	38	0,0%	11.272.360	0,0%
Ministero della Difesa	4.296	2,5%	1.664.184.432	0,9%
Ministero della Giustizia	699	0,4%	520.815.611	0,3%
Ministero della Salute	60	0,0%	16.625.625	0,0%
Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare	15	0,0%	54.482.641	0,0%
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	596	0,3%	637.014.008	0,4%
Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali	36	0,0%	11.223.196	0,0%
Ministero dell'Economia e delle Finanze	654	0,4%	268.795.271	0,2%
Ministero dell'Interno	1.444	0,8%	1.449.162.600	0,8%
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	8	0,0%	504.674	0,0%

TIPOLOGIA SA	CIG PERFEZIONATI	% CIG	IMPORTO COMPLESSIVO (IN EURO)	% IMPORTO
Ministero dello Sviluppo Economico	49	0,0%	16.810.452	0,0%
Organi Costituzionali e di Rilievo Costituzionale	150	0,1%	92.123.342	0,1%
Presidenza del Consiglio dei Ministri	1.856	1,1%	9.994.619.520	5,6%
Province	5.555	3,2%	2.052.553.656	1,2%
Regioni	1.674	1,0%	803.407.227	0,4%
Università	2.991	1,7%	1.608.623.294	0,9%
#Non classificato#	2.914	1,7%	4.146.664.071	2,3%
Totale	**174.261**	**100,0%**	**178.785.047.734**	**100,0%**

Fonte: ANAC

Le tabelle 6.27 e 6.28 danno evidenza, per macro-tipologia di SA, del tipo di modalità di scelta del contraente in termini di numerosità e di importi. Il settore delle centrali di committenza è il comparto che a livello di numerosità affida maggiormente con procedure aperte o ristrette (67,2% degli affidamenti), mentre a livello di importi il primo comparto è il settore regolazione del mercato, seguito dal settore centrali di committenza con, rispettivamente, l'83,1% ed il 76,5% della spesa complessiva di ciascun settore.

Tabella 6.27 *Distribuzione percentuale del numero delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di SA e alla modalità di scelta del contraente (2020)*

TIPOLOGIA SA	PROCEDURE APERTE E RISTRETTE (%) *	PROCEDURE NEGOZIATE CON/SENZA BANDO (%)	AFFIDAMENTI DIRETTI (%)	ALTRO (%)	TOTALE CIG
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	67,2%	25,5%	7,3%	0,0%	13.871
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	20,8%	55,2%	23,9%	0,1%	1.421
Settore Enti Locali e Altro	18,6%	41,6%	39,7%	0,1%	54.223
Settore Istruzione e Formazione professionale	21,7%	51,1%	27,2%	0,0%	3.650
Settore Organi Centrali	18,9%	63,0%	17,4%	0,7%	11.307
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	21,6%	56,1%	22,3%	0,0%	661
Settore Regolazione del Mercato	51,5%	30,0%	18,5%	0,0%	2.621
Settore Sanità	32,2%	52,9%	14,9%	0,0%	41.470
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	18,5%	54,5%	26,9%	0,1%	1.643
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	16,4%	46,8%	36,7%	0,1%	3.320
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico, ecc.)	21,5%	58,2%	20,2%	0,1%	34.648
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	11,1%	68,1%	20,8%	0,0%	279
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	22,5%	43,4%	34,1%	0,0%	2.233
#Non Classificato#	15,3%	53,5%	30,7%	0,5%	2.914
TOTALE	**26,8%**	**48,4%**	**24,7%**	**0,1%**	**174.261**

* in tale modalità di scelta di contraente raggruppata è compreso anche il "sistema dinamico di acquisizione"

Fonte: ANAC

Tabella 6.28 *Distribuzione percentuale dell'importo delle procedure di affidamento, di importo uguale o superiore a € 40.000, in relazione alla macro-tipologia di SA e alla modalità di scelta del contraente (2020)*

TIPOLOGIA SA	PROCEDURE APERTE E RISTRETTE (%) *	PROCEDURE NEGOZIATE CON/SENZA BANDO (%)	AFFIDAMENTI DIRETTI (%)	ALTRO (%)	TOTALE CIG
Centrale di Committenza (escluso settore sanità)	76,5%	21,7%	1,7%	0,1%	36.569.523.949
Settore Edilizia residenziale/Immobiliare	70,3%	25,2%	4,4%	0,1%	988.190.090
Settore Enti Locali e Altro	59,7%	28,0%	12,3%	0,0%	20.403.782.443
Settore Istruzione e Formazione professionale	63,2%	31,1%	5,7%	0,0%	1.698.630.402
Settore Organi Centrali	34,3%	59,0%	6,4%	0,3%	15.233.569.479
Settore Previdenza, Assistenza e Ordini professionali	45,5%	51,7%	2,8%	0,0%	530.190.487
Settore Regolazione del Mercato	83,1%	12,1%	4,8%	0,0%	2.231.556.464
Settore Sanità	66,4%	28,8%	4,6%	0,2%	29.417.905.306
Settore Scientifico, Ricerca, Sviluppo e aggiornamento educativo	55,1%	35,7%	8,8%	0,4%	590.085.147
Settore Servizi Assistenziali, Ricreativi, Culturali	57,5%	30,2%	12,3%	0,0%	1.176.628.285
Settore Servizi di interesse generale (elettricità, gas, trasporti, telecomunicazioni, servizi postali, gestione rifiuti, approvvigionamento idrico,ecc.)	66,5%	30,5%	2,8%	0,2%	64.800.363.845
Settore Servizi Finanziari, Bancari e Assicurativi	58,1%	37,1%	4,8%	0,0%	101.323.988
Settore Tutela Ambientale/Sviluppo anche industriale del territorio	70,0%	21,3%	8,7%	0,0%	896.633.777
#Non Classificato#	43,1%	49,9%	6,3%	0,7%	4.146.664.071
TOTALE	**64,9%**	**30,5%**	**4,4%**	**0,2%**	**178.785.047.734**

* in tale modalità di scelta di contraente raggruppata è compreso anche il "sistema dinamico di acquisizione"
Fonte: ANAC

In conclusione, i dati sulla domanda di contratti pubblici nell'anno 2020 confermano una crescita degli appalti, già in ripresa a partire dal 2017, dopo la flessione registrata nel 2016 dovuta all'impatto delle novità normative (d.lgs. 50/2016, ma anche dPCM 24 dicembre 2015 che ha introdotto l'obbligo del ricorso ai soggetti aggregatori e alle centrali di committenza) che, necessariamente, hanno richiesto dei tempi di adattamento da parte delle stazioni appaltanti.
Tuttavia, dopo una rilevante crescita registrata nel 2019, nel 2020 si assiste ad un rallentamento, dovuto ad un'importante flessione del settore dei servizi.
In termini di importo, il settore che ha fatto registrare il maggior aumento nel 2020 rispetto al precedente anno è quello dei lavori. Tale aumento è dovuto principalmente all'avvio di appalti di importo rilevante nel settore delle infrastrutture ferroviarie e stradali.
In crescita anche il settore delle forniture che, dopo la forte espansione registrata nel 2019, mostra anche nel 2020 un trend positivo: oltre che all'avvio di appalti da parte di centrali di committenza e da enti o concessionari di gestione reti ed infrastrutture e di servizi pubblici, tale aumento è dovuto anche

all'approvvigionamento di forniture necessarie a fronteggiare l'emergenza Covid-19.
In merito alle modalità di scelta del contraente, nel 2020 la procedura aperta si conferma la modalità con cui si affida il maggior importo dei contratti pubblici. Tuttavia, si registra un aumento, sia in termini di importo sia in termini di numerosità, delle procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando e degli affidamenti diretti, a fronte di una riduzione delle procedure negoziate previa pubblicazione del bando (procedura competitiva con negoziazione/procedura negoziata con previa indizione di gara) e delle procedure aperte.
Questi dati sembrano essere frutto delle modifiche normative introdotte dal decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, c.d. "Sblocca cantieri", convertito con la Legge 14 giugno 2019, n.55, e dal decreto-legge 16 luglio 2020, n.76 c.d. "Semplificazione", convertito con la Legge 11 settembre 2020, n. 120, che hanno ampliato i limiti di importo per l'utilizzo delle procedure negoziate per appalti di importo sotto soglia comunitaria ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. 50/2016.

6.5 L'analisi della spesa in ambito regionale

Le 3 tabelle seguenti rappresentano la spesa in ambito regionale rispettivamente per forniture, servizi e lavori. L'ambito regionale è individuato sulla base del luogo di esecuzione del contratto, rilevato dai codici Istat e Nuts dichiarati in fase di acquisizione del codice CIG.
La tabella 6.29 mostra che il 24,3% della spesa complessiva per forniture è rappresentata da appalti di rilevanza nazionale o sovra-regionale. Rientrano tra questi gli appalti connessi all'emergenza Covid, svolti a livello centrale.
A livello regionale, l'11,2% della spesa complessiva è localizzata in Lombardia, seguita da Lazio (10,8%). Anche in termini di numerosità di CIG, queste due regioni risultano quelle destinatarie di più appalti, con una quota pari al 12,2% del totale delle gare avviate sul territorio nazionale per il Lazio e all'11,3% per la Lombardia.
L'importo medio più elevato corrisponde invece alla Sardegna, per appalti di importo rilevante espletati nel settore sanitario.

Tabella 6.29 *Distribuzione percentuale della spesa per forniture per regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2020)*

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Forniture	Abruzzo	2.334	3,7%	1.745.400.482	2,3%	747.815
	Basilicata	793	1,3%	347.501.173	0,5%	438.211
	Calabria	1.142	1,8%	857.927.071	1,2%	751.250
	Campania	3.696	5,9%	3.039.955.585	4,1%	822.499
	Emilia-Romagna	4.455	7,1%	3.074.870.357	4,1%	690.207
	Friuli-Venezia Giulia	2.038	3,2%	1.000.245.620	1,3%	490.798

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
	Lazio	7.735	12,2%	8.043.238.134	10,8%	1.039.850
	Liguria	2.765	4,4%	2.439.622.180	3,3%	882.323
	Lombardia	7.138	11,3%	8.380.271.337	11,2%	1.174.036
	Marche	1.331	2,1%	857.226.441	1,1%	644.047
	Molise	108	0,2%	37.255.564	0,1%	344.959
	Piemonte	4.913	7,8%	4.717.164.388	6,3%	960.139
	Puglia	4.100	6,5%	4.615.018.012	6,2%	1.125.614
	Sardegna	2.091	3,3%	3.129.232.290	4,2%	1.496.524
	Sicilia	3.995	6,3%	4.438.908.562	5,9%	1.111.116
	Toscana	2.006	3,2%	2.253.289.768	3,0%	1.123.275
	Trentino-Alto Adige	2.237	3,5%	889.707.687	1,2%	397.724
	Umbria	1.413	2,2%	596.358.868	0,8%	422.052
	Valle d'Aosta	256	0,4%	76.319.210	0,1%	298.122
	Veneto	4.469	7,1%	4.879.047.305	6,5%	1.091.754
	sovra regionale/nazionale	2.165	3,4%	18.181.715.927	24,3%	8.398.021
	#Non classificato	1.971	3,1%	1.085.059.324	1,5%	550.512
	Totale Forniture	**63.151**	**100,0%**	**74.685.335.284**	**100,0%**	**1.182.647**

Fonte: ANAC

La tabella 6.30 mostra che, rispetto alla spesa per servizi, il Lazio con il 13,2% del valore complessivo rappresenta la prima regione; seguono Lombardia (12,3%) ed Emilia Romagna (11,3%). Lazio e Lombardia superano entrambe la quota rappresentata dalla spesa nazionale o sovraregionale per servizi, pari all'11,6%.
L'Emilia Romagna fa registrare il più elevato importo medio: ciò è dovuto, in particolare, a contratti di importi rilevanti relativi a concessioni di servizi pubblici; seguono la Calabria e la Toscana.

Tabella 6.30 *Distribuzione percentuale della spesa per servizi per regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2020)*

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Servizi	Abruzzo	1.349	2,2%	875.679.316	1,7%	649.132
	Basilicata	546	0,9%	406.274.824	0,8%	744.093
	Calabria	1.260	2,1%	1.365.965.459	2,7%	1.084.100
	Campania	3.623	5,9%	2.725.445.310	5,3%	752.262

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
	Emilia-Romagna	4.821	7,9%	5.825.814.241	11,3%	1.208.424
	Friuli-Venezia Giulia	1.968	3,2%	1.210.684.568	2,4%	615.185
	Lazio	8.714	14,2%	6.782.358.047	13,2%	778.329
	Liguria	1.863	3,0%	1.430.874.359	2,8%	768.049
	Lombardia	8.127	13,3%	6.334.248.079	12,3%	779.408
	Marche	1.331	2,2%	900.502.289	1,7%	676.561
	Molise	277	0,4%	116.700.565	0,2%	421.302
	Piemonte	3.630	5,9%	2.624.759.309	5,1%	723.074
	Puglia	3.151	5,1%	1.948.246.780	3,8%	618.295
	Sardegna	1.870	3,0%	1.145.016.290	2,2%	612.308
	Sicilia	2.973	4,9%	2.035.246.959	4,0%	684.577
	Toscana	3.346	5,5%	3.378.129.530	6,6%	1.009.602
	Trentino-Alto Adige	2.649	4,3%	1.534.089.765	3,0%	579.120
	Umbria	850	1,4%	663.273.020	1,3%	780.321
	Valle d'Aosta	486	0,8%	231.809.068	0,4%	476.973
	Veneto	4.832	7,9%	2.490.537.427	4,9%	515.426
	sovra-regionale	1.720	2,8%	5.939.824.592	11,6%	3.453.386
	#Non classificato	1.882	3,1%	1.374.805.136	2,7%	730.502
	Totale Servizi	**61.268**	**100,0%**	**51.340.284.933**	**100,0%**	**837.962**

Fonte: ANAC

La tabella 6.31 mostra che, rispetto alla spesa complessiva per lavori, il 12% è localizzata in Lombardia, seguita da Lazio (10,3%) ed Emilia Romagna (8,9%). Il più elevato importo medio spetta, invece, alla Calabria, seguita dalla Liguria e dalla Sicilia: in tutte e tre le regioni sono state espletate gare di importo rilevante nel settore ferroviario e stradale.

Tabella 6.31 *Distribuzione percentuale della spesa per lavori per regione, sulla base della localizzazione dell'esecuzione dei contratti pubblici (2020)*

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
Lavori	Abruzzo	1.612	3,2%	977.871.705	1,8%	606.620
	Basilicata	640	1,3%	487.472.587	0,9%	761.676
	Calabria	1.303	2,6%	2.661.963.930	5,0%	2.042.950
	Campania	2.879	5,8%	2.743.293.157	5,2%	952.863

TIPO CONTRATTO	REGIONE	CIG	% CIG	IMPORTO (VALORE IN EURO)	% IMPORTO	IMPORTO MEDIO (VALORE IN EURO)
	Emilia-Romagna	3.585	7,2%	4.679.069.269	8,9%	1.305.180
	Friuli-Venezia Giulia	1.569	3,1%	923.795.855	1,7%	588.780
	Lazio	3.940	7,9%	5.440.513.132	10,3%	1.380.841
	Liguria	1.894	3,8%	3.775.274.526	7,2%	1.993.281
	Lombardia	7.518	15,1%	6.346.812.159	12,0%	844.216
	Marche	2.186	4,4%	1.676.613.352	3,2%	766.978
	Molise	260	0,5%	215.865.380	0,4%	830.251
	Piemonte	3.566	7,2%	2.596.182.412	4,9%	728.038
	Puglia	2.373	4,8%	3.039.945.093	5,8%	1.281.056
	Sardegna	1.764	3,5%	931.689.287	1,8%	528.169
	Sicilia	2.402	4,8%	4.206.378.468	8,0%	1.751.198
	Toscana	3.173	6,4%	2.317.988.781	4,4%	730.535
	Trentino-Alto Adige	2.466	4,9%	2.145.066.289	4,1%	869.857
	Umbria	880	1,8%	603.194.266	1,1%	685.448
	Valle d'Aosta	440	0,9%	133.660.974	0,3%	303.775
	Veneto	4.284	8,6%	5.202.832.671	9,9%	1.214.480
	sovra-regionale	193	0,4%	752.823.490	1,4%	3.900.640
	#Non classificato	915	1,8%	901.120.735	1,7%	984.831
	Totale Lavori	**49.842**	**100,0%**	**52.759.427.517**	**100,0%**	**1.058.534**

Fonte: ANAC

CAPITOLO 7

L'attività di regolazione

7.1 La funzione di regolazione nel nuovo contesto normativo

Nel corso del 2020 l'attività di regolazione dell'Autorità è stata fortemente condizionata da diversi fattori, quali la mancata adozione del regolamento attuativo del Codice di cui all'articolo 216, comma 27-*octies*, e le misure necessarie per far fronte all'emergenza sanitaria.

Il citato comma 27-*octies* è stato introdotto dal d.l. 32/2019, che ha previsto l'emanazione del regolamento entro 180 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto stesso. Al regolamento il legislatore ha rimesso la disciplina di numerose materie e più esattamente:

a) nomina, ruolo e compiti del responsabile del procedimento;
b) progettazione di lavori, servizi e forniture, e verifica del progetto;
c) sistema di qualificazione e requisiti degli esecutori di lavori e dei contraenti generali;
d) procedure di affidamento e realizzazione dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo inferiore alle soglie comunitarie;
e) direzione dei lavori e dell'esecuzione;
f) esecuzione dei contratti di lavori, servizi e forniture, contabilità, sospensioni e penali;
g) collaudo e verifica di conformità;
h) affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria e relativi requisiti degli operatori economici;
i) lavori riguardanti i beni culturali.

È stata prevista, inoltre, l'impossibilità di intervenire sulle Linee guida già adottate relative alle materie di cui sopra, salvo che per gli aspetti oggetto delle procedure di infrazione UE n. 2017/2090 e 2018/2273.

La mancata adozione del Regolamento ha indubbiamente condizionato l'attività di regolazione, in quanto l'Autorità si è astenuta dal proporre nuovi atti regolatori che potevano essere oggetto di disposizioni contenute nel citato Regolamento, rinunciando anche a intervenire organicamente sulle modifiche normative introdotte soprattutto dal citato d.l. 32/2019 e dal successivo d.l. 76/ 2020.

L'attività di regolazione dell'Autorità in materia di contratti pubblici si è quindi concentrata sulla standardizzazione dei documenti di gara, sulla valutazione di impatto degli atti di regolazione già emanati, oltre che sulla predisposizione di Linee guida non disciplinati dal Regolamento, in quanto il Codice ne assegna la competenza all'Autorità o perché riguardano problematiche specifiche relative a settori di attività economica, senza entrare nelle materie disciplinate dal Codice. L'attività di regolazione ha anche riguardato interventi puntuali, di chiarimento di singole criticità, con l'adozione di numerose delibere, comunicati del Presidente o atti di segnalazione a Governo e Parlamento (già trattate al paragrafo 2.1).

Sotto un diverso profilo, la pandemia causata dal Covid-19 ha indotto il legislatore a prevedere deroghe e novelle alla disciplina dei

contratti pubblici. L'impatto maggiore è stato determinato senza dubbio dal d.l. 76/2020 che, al fine di coniugare le esigenze di celerità degli acquisti con quelle di rispetto della legalità ha introdotto specifiche procedure in deroga sia per gli affidamenti sotto soglia comunitaria sia per quelli sopra soglia comunitaria (articoli 1 e 2), ha previsto modifiche strutturali al Codice (articolo 4 e 8) e, infine, regimi e sospensioni temporanei (articoli 3 e 8). I diversi interventi riformatori hanno reso il quadro normativo di settore poco chiaro, estremamente fluido e in continuo divenire.
Ciò ha determinato, in alcuni casi, difetti di coordinazione delle diverse normative e criticità, segnalate dall'Autorità al Parlamento e al Governo con appositi atti di segnalazione, e, in altri casi, evidenti difficoltà applicative delle norme di riferimento da parte degli operatori del settore, pertanto l'Autorità ha ripetuto opportuno rivolgere la propria attività di regolazione a fornire supporto alle stazioni appaltanti, anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e lo sviluppo delle migliori pratiche, in ossequio alla previsione dell'articolo 213, comma 2, del Codice. Le misure, anche di regolazione, adottate dall'Autorità per far fronte all'emergenza sanitaria sono state descritte al paragrafo 1.4 della presente relazione.
In un quadro di incertezza normativa, quale quello appena descritto, l'Autorità ha sperimentato modalità innovative di regolazione. In particolare, nel corso del 2020 è stato concluso il primo esperimento di valutazione di impatto della regolazione (VIR) con riferimento al bando tipo per l'acquisizione di servizi e forniture di importo superiore alle soglie di rilevanza comunitaria, aggiudicati tramite l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto prezzo/qualità ed è stata avviata una seconda VIR relativa alle Linee guida n. 9 relative al monitoraggio delle operazioni di PPP.
Entrambe le VIR sono state condotte cercando di acquisire informazioni, oltre che con le usuali modalità di consultazione, anche interrogando, attraverso la somministrazione di questionari, i destinatari diretti degli atti di regolazione, vale a dire i responsabili del procedimento. L'esperienza acquisita appare positiva e sarà necessario valutare l'opportunità dell'utilizzo di strumenti analoghi anche per ulteriori e diversi atti di regolazione.
Inoltre, a partire dai risultati della VIR e dalla necessità palesata da numerosi RUP di clausole relative alle procedure digitalizzate, è stato posto in consultazione il primo bando tipo per procedure interamente gestite su piattaforme telematiche. Si tratta di un modello di disciplinare pensato in un'ottica di digitalizzazione delle procedure che, a parere dell'Autorità, rappresenta un tassello fondamentale per l'effettiva semplificazione della contrattualistica pubblica.

7.2 Le linee guida

Nonostante le modifiche normative sopra richiamate, permangono numerosi atti di regolazione che il Codice assegna ancora di competenza all'Autorità. Il Regolamento, una volta emanato, sostituirà esclusivamente le Linee guida n. 3, recanti "Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni", e le Linee guida n. 4, recanti "Procedure per

l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici", oltre alle Linee guida n. 1, sui servizi di ingegneria e architettura, adottate dall'Autorità ai sensi dell'articolo 213, comma 2, del Codice.

Come già accennato, la previsione dell'emanazione di un Regolamento unico di attuazione del Codice e le continue modifiche normative hanno ridotto la possibilità di emanare nuove Linee guida e/o di rivedere quelle già esistenti.

Fanno eccezioni, per le Linee guida previste dal Codice, i lavori svolti per l'emanazione delle Linee guida di cui all'articolo 110, comma 6, in merito ai requisiti aggiuntivi delle imprese fallite o ammesse al concordato, e all'articolo 83, comma 10, in merito al cosiddetto *rating* di impresa, nonché alla revisione delle Linee guida n. 9, in materia di monitoraggio delle operazioni di PPP. L'Autorità ha in corso anche approfondimenti per la revisione delle Linee guida n. 6, in materia di gravi illeciti professionali.

Per effetto di tali attività, il quadro delle Linee di attuazione del Codice di competenza dell'Autorità è rappresentato nella Tabella 7.1.

***Tabella 7.1** Linee guida di attuazione del Codice*

LINEE GUIDA	OGGETTO	ART. CODICE	SITUAZIONE
3	Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni	31 co.5	La versione attuale è quella di cui alla delibera n. 1007 del 11 ottobre 2017. Non sarà più aggiornata per effetto di quanto previsto dall'art. 216, co. 27-*octies* del Codice e cesserà di avere efficacia al momento dell'emanazione del Regolamento.
4	Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici	36 co. 7	Le linee guida sono stata aggiornate con delibera n. 636 del 10 luglio 2019, limitatamente alle parti necessarie per rispondere alla procedura di infrazione n. 2018/2273. Non sarà più aggiornata per effetto di quanto previsto dall'art. 216, co. 27-*octies* del Codice e cesserà di avere efficacia al momento dell'emanazione del Regolamento.
5	Criteri di scelta dei commissari di gara e di iscrizione degli esperti nell'Albo nazionale obbligatorio dei componenti delle commissioni giudicatrici	78 co.1	Il testo attuale è quello risultante dalla delibera n. 4 del 10 gennaio 2018. L'operatività dell'Albo è stata sospesa fino al 31.12.2021. Di conseguenza le linee guida non sono state aggiornate, nonostante la consultazione condotta nel mese di febbraio 2019.
6	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, lettera c) del Codice	80 co.13	Il testo vigente è quello della delibera n. 1008 del 11 ottobre 2017. L'Autorità era intervenuta per aggiornare le linee guida con la consultazione di alcuni soggetti particolarmente qualificati, ottenendo il parere del Consiglio di Stato del 23.11.18, n. 2616. Nella fase di predisposizione del nuovo testo delle linee guida sono intervenuti il d.l. 135/2018, convertito dalla l. 12/2019, e il d.l. 32/2019, convertito dalla l. 55/2019, che hanno modificato la relativa normativa. L'Autorità si riserva di intervenire nuovamente sulle stesse.

7	Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016	192 co.1	Le linee guida vigenti sono quelle di cui alla delibera numero 951 del 20 settembre 2017, tuttora valide in quanto non sono intervenute modifiche normative al riguardo.
9	Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato	181 co.4	Le linee guida vigenti sono quelle di cui alla delibera numero 318 del 28 marzo 2018. Per la revisione di tali Linee guida, l'Autorità ha avviato una VIR, la cui consultazione si è conclusa nel mese di marzo 2021, ed ha istituito un tavolo tecnico, al quale partecipano il DIPE, RGS e ISTAT.
11	Indicazioni per la verifica del rispetto del limite di cui all'art. 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 europee	177 co.3	Le linee guida sono state aggiornate con delibera numero 570 del 26 giugno 2019 per tener conto delle novità introdotte dal d.l. 32/2019, convertito dalla l. 55/2019.
	Linee guida previste dall'art. 110, comma 6, del Codice, in merito ai requisiti aggiuntivi delle imprese fallite o ammesse al concordato	110 co.5	Ad esito dei lavori di un tavolo tecnico l'Autorità ha predisposto un nuovo documento di consultazione. Tuttavia, preso atto degli oneri elevati per il mercato e per la stessa Autorità, derivanti dall'applicazione della normativa, l'Autorità ha inviato l'atto di segnalazione n. 10 del 2020,chiedendo l'abrogazione della norma o una sua riformulazione.
	Linee guida recanti «Istituzione del *rating* di impresa e delle relative premialità»	83 co.10	A seguito della contrarietà manifestata, soprattutto da parte delle associazioni di categoria delle imprese, al documento discusso nel corso di una riunione svoltasi il 28 gennaio 2020, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere ad ulteriori approfondimenti.

La normativa sulle procedure di affidamento in caso di fallimento dell'esecutore e di risoluzione del contratto di cui all'articolo 110, comma 6, è stata integralmente riscritta dalla legge 55/2019, anticipando le previsioni contenute nel decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi di impresa, che sarebbero entrate in vigore il 15 agosto 2020. Il decreto legge 8 aprile 2020, n. 23(convertito con modificazioni dalla legge 5 giugno 2020, n. 40) - in considerazione delle gravi conseguenze della pandemia - ha posticipato ulteriormente l'entrata in vigore del Codice della crisi di impresa, al 1 settembre 2021, non intervenendo però sull'articolo 110 del Codice dei contratti pubblici, che resta quindi in vigore. L'Autorità ha istituito un tavolo tecnico al quale hanno partecipato Ance, Assonime, Banca d'Italia, Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, MIT, MISE, Ministero della Giustizia, Tribunale civile di Roma, all'esito del quale, pur costatando la presenza di profonde diversità di vedute, è stato prodotto un documento di consultazione. L'analisi di impatto condotta sullo stesso ha però dimostrato come l'implementazione delle procedure previste avrebbe determinato oneri elevati per gli operatori economici, le stazioni appaltanti e la stessa

Autorità, in un momento, peraltro, di difficoltà economica. L'Autorità ha ritenuto, pertanto, opportuno sospendere i lavori per la predisposizione delle Linee guida, inviando una segnalazione a Parlamento e Governo, con la quale si chiede innanzitutto la sospensione della norma - al pari di quanto avvenuto per il Codice della crisi di impresa - e una rivisitazione profonda della stessa, non escludendo neppure la sua abrogazione.
Per quanto concerne il *rating* di impresa, il 28 gennaio 2020 si è svolta una riunione con la presenza di 20 stakeholder in rappresentanza degli operatori economici, delle stazioni appaltanti e delle istituzioni che hanno esaminato un nuovo documento contenente un elenco di indicatori per il rating, relativi a verifiche che le stazioni appaltanti devono svolgere in fase di esecuzione, così come previsto dalla normativa vigente. Al di là degli oneri sottesi all'implementazione di un tale sistema, si è registrata una forte contrarietà delle associazioni rappresentanti gli operatori economici, in considerazione dei ritenuti elevati elementi di discrezionalità riconosciuti alle stazioni appaltanti, in un contesto in cui non si è ancora proceduto alla qualificazione delle stazioni appaltanti e alla formazione adeguata dei RUP. Per tali ragioni, l'Autorità ha ritenuto opportuno sospendere le attività per la predisposizione delle relative Linee guida e di condurre ulteriori approfondimenti, con un orizzonte più ampio che coinvolga anche il sistema di qualificazione.
Oltre, all'avvio dei processi di revisione delle Linee guida n. 6 e n. 9, l'Autorità nel corso del 2020 ha avviato i lavori per altre Linee guida, cosiddette "facoltative", in merito ai servizi postali, ai servizi di tesoreria e agli affidamenti in house ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del Codice.

Linee guida di aggiornamento della determinazione n. 3 del 9 dicembre 2014 recante «Linee guida per l'affidamento degli appalti pubblici di servizi postali»
A seguito della piena liberalizzazione del settore postale (con l'abrogazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 22 luglio 1999, n.261) e dell'entrata in vigore del d.lgs.50/2016, l'ANAC e l'AGCOM hanno ritenuto necessario procedere congiuntamente all'aggiornamento delle indicazioni fornite con la determinazione ANAC n. 3 del 9 settembre 2014 sugli appalti di servizi postali. A tal fine, è stato istituito un tavolo tecnico al quale hanno partecipato, oltre alle due Autorità, anche i rappresentanti delle imprese e delle stazioni appaltanti (ANCI e Consip), ad esito del quale è stato predisposto uno schema di Linee guida che è stato sottoposto a consultazione pubblica ed è in fase di adozione il provvedimento finale.
Le Linee guida si pongono l'obiettivo di procedere all'aggiornamento della determinazione n. 3/2014 per tener conto delle novità normative e regolamentari sopravvenute, con l'intento di fornire indicazioni operative alle stazioni appaltanti finalizzate prioritariamente a favorire l'effettiva apertura del mercato dei servizi postali e delle notifiche a mezzo posta di atti giudiziari e infrazioni al codice della strada, in un mercato particolarmente concentrato.
Gli operatori alternativi a Poste Italiane e l'Agcom hanno infatti segnalato alcune criticità nella predisposizione dei bandi di gara che finiscono per favorire il gestore del servizio universale, funzionando da barriere all'accesso. Ci si riferisce, in particolare, alla richiesta di requisiti di copertura sproporzionati rispetto al servizio richiesto, alla valorizzazione, ai fini della valutazione

dell'offerta, dei soli punti di giacenza, senza considerare modalità alternative di consegna nel caso di esito negativo del primo tentativo.
I dati acquisiti mediante consultazione del sistema SIMOG, è emerso che nel corso del 2019 le gare per i servizi postali hanno riguardato 697 lotti di importo superiore a € 40.000 per servizi postali, per un importo totale pari ad oltre 890 milioni di euro ed un importo medio pari a circa 1,28 milioni di euro. I dati disponibili restituiscono la netta prevalenza degli affidamenti in favore di Poste Italiane, soprattutto per le gare di importo più elevato,
Gli altri operatori aggiudicatari di servizi postali sono quantificati in 53 imprese, con una media di poco superiore a 2 affidamenti pro capite in un anno. La situazione del mercato è destinata ad evolvere verso una maggiore concentrazione all'esito dell'operazione di acquisizione, da parte di Poste Italiane, del maggior competitor presente sul mercato.
Le Linee guida affrontano varie questioni, quali la divisione in lotti di recapito, le informazioni che devono essere presenti nei bandi, la disciplina dei contratti continuativi di servizio e/o fornitura, i criteri di aggiudicazione, l'applicazione delle penali, la disciplina delle notificazioni a mezzo posta di atti giudiziari e comunicazioni connesse e di violazioni del codice della strada, fornendo suggerimenti volti a perseguire la massima apertura del mercato.
In particolare, è stata suggerita la possibilità di differenziare la copertura minima del servizio sulla base dell'ambito geografico, fornendo indicazioni esemplificative delle percentuali che potrebbero essere ritenute congrue, ferma restando la necessità che le valutazioni delle stazioni appaltanti siano effettuate sulla base di idonea analisi del mercato. Inoltre, è stata specificata la possibilità di modulare la copertura minima anche in ragione della suddivisione dell'appalto in più lotti differenziati per prodotto.
Inoltre, sono fornite indicazioni operative finalizzate ad agevolare l'individuazione dei requisiti speciali di partecipazione, ad esempio, in relazione al requisito dell'organico medio, sono stati indicati, in via esemplificativa, i rapporti pezzi lavorati/numero addetti ritenuti congrui.

Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti di servizi di tesoreria»
A seguito di segnalazioni in merito ad alcune criticità relative agli affidamenti di servizi di tesoreria, l'Autorità ha avviato un'attività di approfondimento della materia con il coinvolgimento del Ministero dell'Interno, Ministero dell'Economia e delle Finanze, ABI, ANCI, UPI e Poste italiane nell'ambito di un tavolo tecnico coordinato dal citato dicastero.
Le criticità emerse riguardano la ridotta partecipazione alle gare da parte degli istituti di riscossione e la frequenza di gare deserte, a seguito delle quali le amministrazioni si trovano costrette a ricorrere a gestioni di fatto del servizio, rinnovi o proroghe eccedenti i tempi strettamente necessari per concludere una nuova gara.
I dati in possesso dell'Autorità confermano la criticità segnalata, con numerose gare non aggiudicate e quelle aggiudicate che evidenziano un'adesione molto scarsa. In particolare, emerge che, nel 61 per cento delle gare è stata presentata una sola offerta e nel 27 per cento delle gare sono state presentate due offerte. Soltanto l'11 per cento circa delle procedure ha visto la partecipazione di più di 3 offerenti.

Da un'indagine conoscitiva effettuata nel 2016 dal Ministero dell'Interno sugli affidamenti di servizi di tesoreria effettuati da oltre 4.600 Comuni rispondenti, emerge che il 12,3 per cento delle procedure è affidata a seguito di una proroga del contratto previgente. Nel 23 per cento dei casi la proroga ha una durata che non supera i tre mesi, nel 50 per cento dei casi la proroga ha una durata compresa tra i 3 ed i 12 mesi e nel 27 per cento dei casi la proroga supera l'anno. Si osserva, inoltre, che la durata media delle proroghe fino ad un anno è di 5 mesi e mezzo.
L'elevato indice di diserzione delle gare per l'affidamento dei servizi di tesoreria è da attribuire ad un'obiettiva riduzione dei margini di remunerazione. In particolare la scelta sarebbe dettata dall'assenza di presupposti per effettuare una sufficiente valutazione di sostenibilità, in considerazione sia della progressiva riduzione di prospettive legate alla "raccolta diretta" per le pressoché assenti giacenze presso i conti di tesoreria, sia dell'aumento dei rischi di gestione, sia dei crescenti costi di svolgimento del servizio.
I primi due aspetti rappresentano una diretta conseguenza delle novità introdotte nel 2012, con regimi transitori poi oggetto di reiterate proroghe, che hanno previsto la sospensione dell'ordinario regime di "tesoreria unica mista" e il totale accentramento delle disponibilità degli enti locali presso le contabilità speciali in Banca d'Italia, nonché la notevole elevazione del limite dell'anticipazione di tesoreria concedibile.
All'esito di tali approfondimenti, il tavolo tecnico sta valutando l'intervento ritenuto più idoneo a perseguire l'obiettivo di favorire la massima partecipazione degli operatori economici fornendo indicazioni operative alle stazioni appaltanti sulla progettazione delle procedure di affidamento, sulla costruzione del servizio e sull'obbligo del ricorso al Mercato elettronico della Pubblica amministrazione, nell'ottica di perseguire la massima standardizzazione e semplificazione delle procedure di gara.

Linee guida recanti «Indicazioni in materia di affidamenti in house di contratti aventi ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza ai sensi dell'articolo 192, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i.»
Le Linee guida in esame si pongono l'obiettivo di fornire indicazioni utili alle stazioni appaltanti per la formulazione della motivazione richiesta dall'articolo 192, comma 2, del Codice dei contratti pubblici nel caso di affidamento diretto a società in house. La disposizione prevede, infatti, un onere motivazionale aggravato che presuppone lo svolgimento di un'indagine comparativa volta a dimostrare la convenienza economica e sociale dell'affidamento diretto rispetto al ricorso al mercato. Lo scopo, quindi, è quello di fornire indicazioni pratiche per orientare l'azione degli enti interessati verso comportamenti conformi alla normativa vigente ed uniformi, favorendo la diffusione di best practice, tramite lo strumento previsto dal codice dei contratti pubblici all'articolo 213, comma 2.
L'esigenza emerge anche dall'analisi di alcune relazioni contenenti la motivazione del mancato ricorso al mercato rinvenute sui profili di committente. In particolare, è emerso che le relazioni redatte secondo lo schema tipo elaborato dal Ministero per lo Sviluppo economico per l'affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica si dilungano molto sul contesto giuridico e sulla sussistenza dei requisiti dell'articolo 5 del codice dei contratti

pubblici e sono, invece, molto sintetiche nella parte dedicata alla motivazione del mancato ricorso al mercato, dove vengono frequentemente utilizzate formule di stile che denotano l'assenza di una valutazione concreta. Analoghe considerazioni possono essere effettuate con riferimento alle motivazioni rese per gli affidamenti degli altri servizi rientranti nel campo di applicazione dell'articolo 192, comma 2, del codice dei contratti pubblici. Si ravvisa, quindi, la necessità di fornire indicazioni utili a rendere tali motivazioni maggiormente aderenti alle indicazioni normative.
A tal fine, l'Autorità ha predisposto uno schema di Linee guida sottoposto a consultazione pubblica in cui sono state fornite indicazioni sul momento in cui rendere la motivazione rafforzata, sul contenuto di detta motivazione e sugli elementi che le stazioni appaltanti possono utilizzare per svolgere le valutazioni di competenza in merito alla congruità economica dell'offerta della società in house e ai benefici per la collettività che derivano dal ricorso a detta tipologia di affidamento. Il documento di consultazione è stato inviato anche alle Autorità di regolazione nei mercati in cui è diffuso il ricorso agli affidamenti in house, al fine di acquisire il relativo parere.

7.3 La valutazione di impatto della regolazione

Il Regolamento del 13 giugno 2018 per la definizione della disciplina della partecipazione ai procedimenti di regolazione dell'ANAC, in attuazione della normativa vigente - in particolare quella contenuta nell'articolo 213, comma 2, del Codice dei contratti pubblici, sugli atti di regolazione emanati dall'Autorità - prevede, all'articolo 14, che i documenti assoggettati ad AIR o di particolare interesse siano sottoposti a VIR. L'obiettivo della VIR è di verificare se gli obbiettivi sottesi all'atto di regolazione sono stati raggiunti, eventuali criticità riscontrate nell'implementazione dell'atto di regolazione, nonché eventuali correttivi per i futuri atti di regolazione.
In attuazione di tali disposizioni, l'Autorità ha avviato i primi procedimenti di VIR con particolare riferimento a due atti di particolare rilievo, riguardanti il bando tipo generale per i servizi e le forniture e il sistema di monitoraggio per le operazioni di PPP, strumento fondamentale per la gestione di siffatti contratti.

Valutazione di impatto della regolazione su Bando tipo per procedure di acquisto di servizi e forniture, di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa
L'Autorità con delibera n. 1228 del 22 novembre 2017, ha approvato il Bando tipo n. 1, che reca il disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture nei settori ordinari, di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, aggiudicati con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. Trascorsi ormai tre anni dall'adozione del predetto atto e considerate le diverse e incisive modifiche apportate al d.lgs. 50/2016, l'Autorità - in applicazione del Regolamento del 13 giugno 2018 - ha avviato l'attività di monitoraggio sullo stato di utilizzo del predetto Bando tipo n. 1 da parte delle stazioni appaltanti, per verificare come aggiornarlo e/o modificarlo.

In tale ottica l'Autorità ha ritenuto opportuno interpellare direttamente le stazioni appaltanti per avere un confronto diretto con i soggetti che per legge sono tenuti ad applicare il bando tipo e per evitare, il più possibile, risposte di principio o indicazioni di massima, non utili per le finalità della VIR. Per tali ragioni, l'Autorità ha individuato, secondo una metodologia statistica, un campione stratificato e rappresentativo di stazioni appaltanti a cui somministrare un apposito questionario, volto ad ottenere dati e informazioni circa il reale utilizzo del Bando tipo n. 1, gli effetti da esso prodotti, la completezza e la chiarezza delle sue clausole, la necessità di apporvi integrazioni e/o revisioni. Pari indicazioni sono state richieste mediante la consultazione pubblica.
Con comunicato del Presidente dell'Autorità del 26/02/2020 l'Autorità ha informato il mercato dell'avvio della predetta attività di valutazione, i cui esiti sono stati riportati nella Relazione di valutazione di impatto della regolazione approvata dal Consiglio dell'Autorità il 30 settembre 2020 e pubblicata sul sito dell'Autorità il 5 ottobre 2020. Si tratta della prima VIR realizzata e pubblicata dall'Autorità.
La Relazione è suddivisa in sei paragrafi: il primo ricostruisce il quadro normativo che richiede all'Autorità di svolgere valutazioni di impatto della regolazione; il secondo ricostruisce le ragioni dell'adozione del Bando tipo n. 1 e della VIR sul suo utilizzo; il terzo dà conto delle consultazioni svolte; il quarto riporta i risultati del questionario; il quinto riferisce degli esiti della consultazione on line; il sesto riporta le conclusioni dell'analisi.
Complessivamente, è emerso un sostanziale apprezzamento del bando tipo, come strumento di semplificazione e standardizzazione delle attività delle stazioni appaltanti, anche se sono emersi due casi particolarmente ricorrenti di deroga alle clausole contenute nel bando tipo: a) la necessità di adattare il bando tipo alle specifiche caratteristiche degli affidamenti sotto soglia; b) la necessità di adattare le clausole del bando tipo alle procedure gestite su piattaforma telematica. Conseguentemente la VIR ha supportato l'Autorità nella scelta di adottare, pur nelle difficoltà dovute all'instabilità dell'attuale quadro normativo, un bando tipo recante il disciplinare di gara per l'affidamento di servizi e forniture sopra soglia comunitaria mediante procedura aperta svolta interamente con l'ausilio di sistemi telematici.

Valutazione di impatto della regolazione Linee guida n. 9 "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato" e Comunicato del Presidente dell'Autorità del 22/12/2020
In attuazione di quanto previsto all'articolo 180, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, l'Autorità con delibera n. 318 del 28 marzo 2018 ha approvato le Linee guida n, 9 recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato".
Trascorsi ormai circa tre anni dalla predetta approvazione e tenuto conto della particolare rilevanza delle operazioni di partenariato pubblico privato, anche in termini di impatto sulla finanza pubblica, l'Autorità ha ritenuto di procedere all'aggiornamento delle Linee guida n. 9, al fine di recepire le modifiche normative in corso di emanazione, con particolare riferimento al Regolamento unico di cui all'articolo 216, comma 27-octies, del Codice dei contratti pubblici,

che dovrebbe disciplinare, tra l'altro, i contenuti dell'offerta e del contratto nei casi di affidamento in concessione, e di fare tesoro delle esperienze maturate dagli operatori del settore nel periodo di applicazione delle predette Linee guida.
L'esigenza di un aggiornamento delle Linee guida n. 9 è emersa anche nell'ambito delle attività inerenti all'adozione dello schema di "Contratto di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica amministrazione, da realizzare in partenariato pubblico privato", a chiusura della prima fase dei lavori del Gruppo di lavoro inter-istituzionale istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze, che hanno evidenziato la presenza di alcune incongruenza tra il predetto schema di contratto e le Linee guida n. 9.
Le incongruenze emerse sono state rappresentate anche nella richiesta di parere al Consiglio di Stato sullo schema di contratto sopra richiamato, evidenziando come le stesse potevano costituire valido presupposto per giustificare un aggiornamento ad opera dell'Autorità delle Linee guida n. 9, nell'ambito del quale recepire anche le modifiche normative in materia, derivanti dall'approvazione del citato Regolamento unico
Sulla base di tali premesse, l'Autorità ha deliberato in data 22 dicembre 2020 l'avvio della verifica di impatto della regolazione propedeutica all'aggiornamento delle Linee guida n. 9, al fine di acquisire dal mercato elementi di conoscenza relativi all'attuazione delle indicazioni fornite con le Linee guida medesime, con particolare riferimento all'allocazione dei rischi, alla revisione del piano economico finanziario e al flusso informativo per il monitoraggio dei rischi e alle difficoltà incontrate nell'attuazione.
Anche in questo caso, l'Autorità ha ritenuto opportuno procedere all'acquisizione di informazioni utili alla VIR attraverso due modalità distinte. Innanzitutto si è predisposto un questionario da somministrare ad un numero significativo di RUP, identificato sulla base della tipologia di PPP e di importo, nonché condurre una consultazione on-line aperta a tutti i soggetti interessati. La fase di acquisizione delle informazioni si è conclusa nel mese di marzo 2021.
Tenuto conto che la normativa attribuisce a diversi soggetti istituzionali specifiche competenze in materia di monitoraggio delle operazioni di partenariato pubblico privato, l'Autorità ha deciso di prevedere nell'ambito della verifica di impatto della regolazione l'apertura di un tavolo tecnico con la partecipazione del Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Ragioneria Generale dello Stato e dell'ISTAT, al fine di acquisire elementi utili ai fini dell'aggiornamento delle Linee guida in relazione alle attività di monitoraggio svolte dai partecipanti al tavolo medesimo.

7.4 La standardizzazione della documentazione di gara

Particolarmente intensa è stata anche l'attività relativa alla standardizzazione della documentazione di gara. La standardizzazione è considerata come uno strumento di ausilio alle stazioni appaltanti e, indirettamente, agli operatori economici che, a differenza delle Linee guida, fornisce indicazioni operative immediate su come applicare la complessa normativa sulla contrattualistica pubblica. In

tal modo la standardizzazione rappresenta un forte elemento di semplificazione ad uso delle stazioni appaltanti.
Nel corso del 2020, l'Autorità, oltre alla realizzazione della VIR sul bando tipo n. 1, ha posto in consultazione il bando tipo per procedure interamente gestite in modalità telematica, ha licenziato il testo della convenzione tipo per il partenariato pubblico privato, realizzato in collaborazione con la Ragioneria Generale dello Stato, ha avviato i lavori per un capitolato tipo per servizi e forniture.

Bando tipo per procedure di acquisto di servizi e forniture, di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa e svolte totalmente mediante strumenti informatici
L'Autorità ha avviato i lavori per l'aggiornamento del bando tipo n. 1, sulla scorta delle diverse modifiche introdotte al Codice ad opera, in particolare, del d.l.32/2019 convertito in legge n. 55/2019 e del decreto legge 76/2020 convertito in legge 120/2020, perseguendo l'obiettivo di sollecitare la digitalizzazione delle procedure e di fornire alle stazioni appaltanti uno strumento a garanzia di efficienza, standard di qualità dell'azione amministrativa e omogeneità dei procedimenti (articolo 213). A tal fine, in data 22 dicembre 2020 l'Autorità ha approvato il documento di consultazione, che reca lo schema del disciplinare di gara per procedure di acquisto di servizi e forniture, svolte interamente mediante strumenti telematici, di importo pari o superiore alla soglia di rilevanza comunitaria, da aggiudicarsi in base al criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa secondo il miglior rapporto qualità/prezzo. La scelta di elaborare il documento in esame si è imposta in considerazione della previsione dell'articolo 58 del d. lgs.50/2016, secondo cui le stazioni appaltanti ricorrono a procedure di gara interamente gestite con sistemi telematici, nonché dell'opportunità di incentivare l'effettiva semplificazione e trasparenza nei contratti pubblici attraverso la completa digitalizzazione delle procedure di gara. Tale scelta, infine, come sopra evidenziato, è stata corroborata anche dai risultati riportati nella Relazione VIR, sull'utilizzo del Bando tipo n. 1, pubblicata sul sito istituzionale dell'Autorità il 5 ottobre 2020.
Rispetto ai bandi tipo già adottati dall'Autorità e predisposti per dare indicazioni alle stazioni appaltanti per lo svolgimento di "gare tradizionali" (ossia svolte con supporto cartaceo), la preparazione del presente modello ha richiesto l'introduzione di apposite clausole connesse all'utilizzo di sistemi informatici per lo svolgimento della gara e l'adeguamento di diversi istituti giuridici alle previsioni normative introdotte dai decreti legge n. 32/19 e 76/20 (es. inversione procedimentale, nomina della commissione giudicatrice, avvalimento, subappalto).
Il bando tipo è corredato da una Nota illustrativa che ripercorre l'esatta articolazione di quest'ultimo e fornisce indicazioni operative in merito alla compilazione del disciplinare di gara, illustrando le caratteristiche del bando tipo in esame. Il documento è stato posto in consultazione dal 11 gennaio 2021 al 15 marzo 2021, hanno partecipato alla consultazione stazioni appaltanti, operatori economici, associazioni di categoria.

Schema di contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della

Pubblica Amministrazione da realizzare in partenariato pubblico privato

Nel corso del 2020 sono stati conclusi i lavori per l'adozione congiunta con il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato dello schema di "Contratto standard di concessione per la progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche a diretto utilizzo della Pubblica Amministrazione da realizzare in partenariato pubblico privato".

Il predetto documento è stato adottato a chiusura dei lavori del Gruppo di Lavoro inter-istituzionale istituito, con determina del Ragioniere Generale 8 agosto 2013, presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (RGS) - Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica (IGECOFIP), sulla scorta anche di quanto emerso nelle consultazioni pubbliche tenutesi nel 2015 e nel 2018.

Lo schema si pone come guida alle pubbliche amministrazioni per la redazione del contratto inerente a un'operazione di partenariato pubblico privato, al fine di garantire una corretta allocazione dei rischi propri delle operazioni di partenariato, nel rispetto dei principi della Direttiva 2014/23/UE, delle previsioni del Codice dei contratti pubblici e delle indicazioni fornite da Eurostat ai fini di un corretto e consapevole trattamento contabile e statistico delle operazioni di partenariato.

Lo schema di contratto è strutturato con riferimento a una operazione di partenariato pubblico privato, aggiudicata sulla base di un progetto definitivo, nella quale a fronte delle prestazioni rese dal concessionario (realizzazione investimento e gestione di servizi volti a consentire la disponibilità e il pieno funzionamento dello stesso), l'Amministrazione concedente paga un canone per la disponibilità dell'opera nonché, ove previsto dal bando, un contributo pubblico a titolo di prezzo dei lavori realizzati.

Sulla base del presupposto che il comune denominatore delle operazioni di PPP è la corretta allocazione dei rischi tra soggetto pubblico e soggetto privato, lo schema di contratto è applicabile, con i dovuti adattamenti, a tutte le operazioni di PPP, comprese quelle a tariffazione sugli utenti.

7.5 Gli altri atti di regolazione

Sebbene le modifiche al quadro normativo abbiano indotto l'Autorità ad evitare di intervenire con nuove Linee guida interpretative del Codice, nel corso del 2020 sono pervenute numerose richieste di chiarimenti sugli atti di regolazione già adottati o relativi a materie di particolare complessità, spesso legate anche all'emergenza sanitaria, che hanno richiesto interventi puntuali.

In particolare, si riporta, a titolo di esempio, la delibera numero 290 del 1 aprile 2020 - Linee guida n. 1 recanti «Indirizzi generali sull'affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria», con la quale l'Autorità ha espresso un parere in materia di dimostrazione dei requisiti di capacità tecniche e professionali, precisando che il libero professionista può dimostrare il possesso dei requisisti di capacità economico-finanziaria di cui alle Linee guida n. 1 mediante il fatturato dallo stesso svolti quale componente di un'associazione professionale e i requisiti di capacità tecniche e professionali mediante le attività dallo stesso svolte

quale componente di un'associazione professionale a condizione che il professionista medesimo abbia sottoscritto gli elaborati correlati alle attività svolte.
Con delibera n. 344 del 22 aprile 2020, in relazione alle Linee guida n. 4 recanti «Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici», l'Autorità ha espresso parere in materia di rotazione degli inviti e degli affidamenti, chiarendo che non sussiste un obbligo di esclusione dalla gara del concorrente che intende indicare come subappaltatore l'operatore economico che ha in essere un contratto con la medesima stazione appaltante avente ad oggetto lavori appartenenti alla stessa categoria dei lavori oggetto di affidamento.
Sempre con riferimento alle Linee guida n. 4 ed in particolare con riferimento all'affidamento del servizio di protezione dei dati personali (DPO), da considerare quale appalto di servizi, con delibera n. 421 del 14 maggio 2020 è stato chiarito che non rientra tra le deroghe al principio di rotazione, l'affidamento del servizio a soggetti che abbiano maturato una solida esperienza circa la specifica organizzazione dell'ente e la peculiarità dei processi di trattamento dei dati personali.
Con delibera n. 386 del 29 aprile 2020, in relazione alle Linee guida n. 3 recanti «Nomina, ruolo e compiti del responsabile unico del procedimento per l'affidamento di appalti e concessioni», ha espresso parere in materia di affidamento dell'incarico di Responsabile unico del procedimento, precisando che il funzionario della stazione appaltante che presta servizio in comando presso un altro ente non può continuare a svolgere le funzioni di responsabile unico del procedimento presso l'amministrazione di provenienza.
Con delibera numero 303 del 01 aprile 2020, l'Autorità ha espresso parere in materia di affidamento di incarichi di patrocinio legale, precisando, in considerazione di quanto affermato anche nelle Linee Guida n. 12, che gli operatori economici che prendono parte all'esecuzione di appalti pubblici devono possedere i requisiti generali di moralità, tra cui quello di regolarità contributiva. In caso di costituzione di un apposito elenco di avvocati, da consultare ai fini del conferimento del singolo incarico professionale, tali requisiti devono essere posseduti dai professionisti al momento della richiesta di iscrizione nel citato elenco e debbono essere controllati al momento di ogni singolo affidamento, fermo restando che non può esigersi il medesimo rigore formale di cui all'art. 80 del d.lgs. 50/2016.
Con la delibera n. 255 del 17/3/2020, a seguito di una richiesta di parere del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'articolo 177 del codice dei contratti pubblici e sulle Linee guida n.11, è stato chiarito che la penale prevista dal comma 3 dell'articolo in esame può essere applicata esclusivamente al verificarsi di tutte le condizioni previste dalla norma, con riferimento alla data di sottoscrizione della concessione e alle modalità di affidamento della stessa e alla perdurante situazione di squilibrio.
Passando alle indicazioni contenuti in atti non direttamente legati a Linee guida, si osserva che con delibera n. 34 del 30 gennaio 2020 è stato chiarito che al fine di evitare un artificioso frazionamento dell'appalto, volto a eludere la disciplina comunitaria, le stazioni appaltanti devono prestare attenzione alla corretta definizione del

proprio fabbisogno in relazione all'oggetto degli appalti, specialmente nei casi di ripartizione in lotti, contestuali o successivi, o di ripetizione dell'affidamento nel tempo, tenendo presente la specifica previsione contenuta nell'articolo 35, comma 9, del decreto legislativo n. 50/2016.
L'Autorità, con la delibera n. 131 del 15 febbraio 2020 ha fornito chiarimenti in materia di obblighi di comunicazione all'Autorità, ai sensi dell'articolo 29, commi 1 e 2, del codice dei contratti pubblici per il caso delle indagini di mercato preordinate a individuare gli operatori interessati a partecipare alle procedure di selezione per gli affidamenti sotto soglia, specificando che, in tali fattispecie, non è necessaria l'acquisizione del CIG, trattandosi di operazioni preliminari allo svolgimento di una futura procedura di selezione..
Con la delibera n. 449 del 27 maggio 2020 sono stati forniti chiarimenti in merito alle opere di urbanizzazione primaria sotto soglia strettamente funzionali all'intervento urbanistico. In particolare, è stato chiarito che possono rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, le opere di urbanizzazione primarie sotto soglia funzionali all'intervento di trasformazione urbanistica del territorio previste nell'ambito di strumenti attuativi e degli atti equivalenti comunque denominati, nonché degli interventi in diretta attuazione dello strumento urbanistico generale, eseguiti da soggetti titolari di titoli abilitativi, nelle varie articolazioni previste dalle leggi statali o regionali.
Interpretazioni della normativa in materia di contratti pubblici è contenuta anche in numerosi Comunicati del Presidente emanati dall'Autorità. Nel corso del 2020 e del primo trimestre del 2021 sono stati forniti, tramite questo strumento chiarimenti in ordine a:

- le problematiche inerenti la partecipazione alle gare per l'affidamento dei servizi assicurativi da parte di imprese estere (Comunicato del Presidente dell'Autorità del 01/04/2020);
- l'applicazione dell'articolo 103, comma 2, del decreto- legge n. 18/20 alle società organismo di attestazione (Comunicato del Presidente del 9/4/2020);
- il mantenimento dell'attestazione di qualificazione nel caso di autorizzazione alla continuazione temporanea dell'esercizio dell'impresa ai sensi dell'articolo 104 del regio decreto n. 267/1942 e all'esecuzione dei contratti già stipulati ai sensi dell'articolo 110, comma 3, del Codice (Comunicato del Presidente del 07/10/2020);
- l'applicazione delle tariffe previste nel decreto del Presidente dell'ISPESL del 7 luglio 2005 alle verifiche periodiche degli impianti elettrici di messa a terra e dispositivi di protezione contro le scariche atmosferiche e degli impianti posti in luoghi con pericolo di esplosione, di cui agli articoli 4, comma 4, e 6, comma 4, del citato decreto, svolte dall'Organismo incaricato dal datore di lavoro (Comunicato del Presidente del 28/10/2020);
- i corrispettivi a base di gara per le procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria (Comunicato del Presidente del 03/02/2021);
- l'aggiornamento prezzari regionali (Comunicato del Presidente del 17/02/2021); 7) l'interpretazione dell'articolo 106, comma 12, del decreto legislativo n. 50/16, in materia del cosiddetto quinto d'obbligo (Comunicato del Presidente del 24/03/ 2021).

CAPITOLO 8

La qualificazione della stazione appaltanti

8.1 Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici che affidano a società in house

L'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori (AA/EA) che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di propri organismi *in house* è stato istituito presso l'ANAC con l'articolo 192 del Codice dei contratti pubblici (regime speciale degli affidamenti *in house*). Il comma 1 del citato articolo 192 ha stabilito che «l'iscrizione all'Elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. La domanda di iscrizione consente comunque alle AA/EA, sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale».

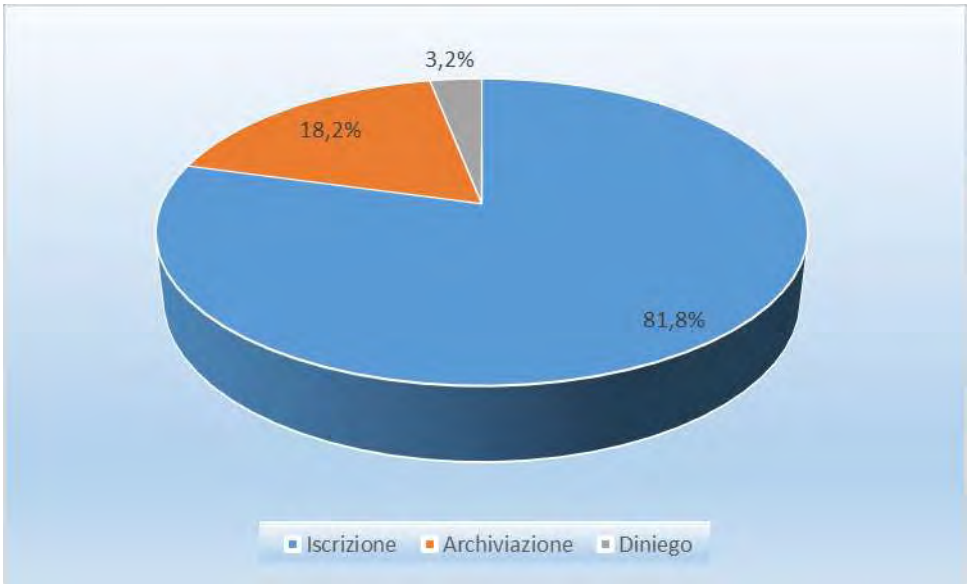
L'Autorità ha definito le modalità e i criteri per l'iscrizione nell'Elenco con le Linee Guida n. 7 – delibera n. 951/2017 mentre l'operatività dello stesso risale al gennaio 2018, quando è stato reso disponibile *on-line* l'applicativo per l'invio delle domande di iscrizione da parte delle amministrazioni aggiudicatrici (AA) e degli enti aggiudicatori (EA) interessati ad effettuare affidamenti diretti nei confronti di propri organismi *in house*.

Una volta che l'Elenco ha cominciato ad essere alimentato dalle domande inviate dalle AA/EA istanti, l'Autorità ha potuto avviare l'attività istruttoria per la verifica dei requisiti di iscrizione richiesti dall'articolo 5 del d.lgs. 50/2016 e dagli artt. 4 e 16 del d.lgs. 175/2016:

- oggetto sociale che, nel caso di società partecipate da soggetti pubblici, deve rientrare nella casistica dell'art. 4 del d.lgs. 175/2016;
- assenza di partecipazioni private, ad eccezione di quelle prescritte/previste dalla legge che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata [art. 5, comma 1, lett. c) del d.lgs.50/2016 e, per le società, art. 16, comma 1 del d.lgs. 175/2016];
- svolgimento di oltre l'ottanta per cento dell'attività a favore dell'AA/EA controllante (o controllanti nel caso di organismi pluripartecipati), ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett b) del d.lgs. n. 50/2016 e, per le società, dell'art. 16, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016;
- controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. a) e commi 2 e 3 del d.lgs. n. 50/2016 e, per le società, dell'art. 16, del d.lgs. n. 175/2016; nel caso di controllo analogo congiunto devono essere, in particolare, soddisfatte le condizioni di cui all'art. 5, comma 5, del d.lgs. n. 50/2016, fermo restando che, nel caso di società, i requisiti di controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali, ai sensi dell'art. 16, comma 2, lett. c).

La sussistenza dei requisiti di iscrizione sopra elencati è stata valutata sulla base delle dichiarazioni rese dalle AA/EA istanti nei moduli di iscrizione e mediante l'esame dei relativi allegati prodotti a comprova delle stesse (statuto societario, patti parasociali, regolamenti per il controllo analogo, bilanci, ecc.). Le modalità procedurali seguite per le istruttorie sono state quelle definite nel punto 5 delle Linee Guida n. 7. Nelle valutazioni effettuate, si è tenuto conto, oltre che della normativa di riferimento, anche dei principi interpretativi contenuti nel punto 6 delle Linee Guida n. 7 e dei contributi della giurisprudenza in materia di *in house providing*. Nel corso del 2020 l'Autorità ha avviato circa 400 istruttorie alle quali occorre aggiungere decine di ulteriori istruttorie legate a richieste di variazioni di soggetti già iscritti (circa 20). In particolare, queste ultime, spesso motivate dalla variazione della compagine sociale di controllo, hanno richiesto la predisposizione di note inviate alle amministrazioni interessate, l'esame di documentazione ulteriore rispetto a quella pervenuta con la domanda iniziale e molto spesso la necessità di riunioni con gli istanti.
Considerate le istruttorie avviate anche in data antecedente al 2020 con esito ancora non definito, risulta che, nel corso dell'anno, sono state concluse circa 250 istruttorie, con gli esiti indicati nella *Figura 1.*

Figura 1 *- Distribuzione delle domande di iscrizione nell'Elenco concluse nel 2020, per esito dell'istruttoria (valori percentuali)*

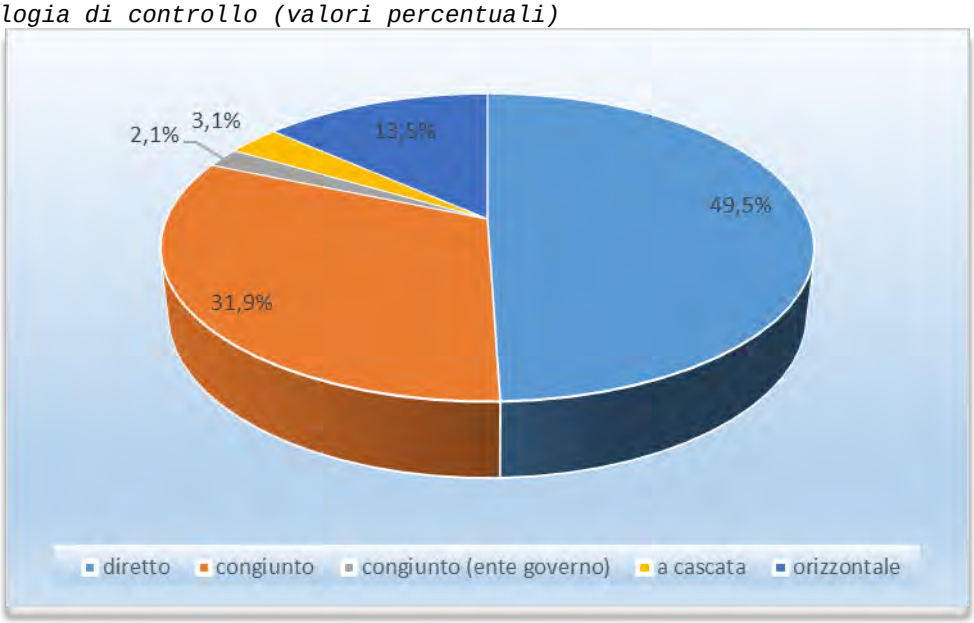


Fonte: ANAC

Rispetto ai dati riportati nel grafico - dai quali risulta la quota molto elevata delle iscrizioni rispetto agli altri esiti - si può aggiungere che le archiviazioni, spesso riguardanti domande contenenti informazioni superate da successive comunicazioni, hanno comunque comportato per l'Autorità la necessità di una verifica con le AA/EA istanti e dunque l'avvio di un processo istruttorio, in alcuni casi con la richiesta di informazioni sugli affidamenti successivi alla presentazione della domanda, resi possibili dall'art. 192, comma 1 sotto la responsabilità delle AA/EA, al fine di valutare eventuali profili richiedenti un interessamento delle funzioni di vigilanza.

Inoltre, in tutti i casi di diniego, al termine dell'istruttoria svolta, è stata interessata l'attività di vigilanza dell'Autorità.
Tornando all'insieme delle istruttorie avviate nel 2020, un dato interessante dell'attività svolta è rappresentato dalla circostanza che il 50,5% di tali istruttorie ha riguardato tipologie di controllo diverse dal controllo diretto, come risulta dalla *Figura 2*.

Figura 2 - *Distribuzione delle domande di iscrizione nell'Elenco avviate nel 2020, per tipologia di controllo (valori percentuali)*



Fonte ANAC

In particolare, le domande di iscrizione per gli affidamenti *in house* nei confronti di organismi controllati congiuntamente da una pluralità di soggetti hanno rappresentato circa il 32% delle istruttorie avviate nel 2020. A tale casistica vanno aggiunte le domande presentate dagli enti di governo degli ambiti ottimali per l'esercizio dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica le quali hanno richiesto, in ogni caso, valutazioni analoghe alle prime, in quanto caratterizzate dalla presenza del controllo congiunto sull'organismo da parte degli enti locali ai quali è rivolto il servizio, a prescindere dalla circostanza che il soggetto che effettua l'affidamento è, generalmente, l'ente di governo. Inoltre, in corso di istruttoria, è stato riscontrato che, in molti casi, anche all'interno di forme di controllo orizzontale o a cascata, sono presenti segmenti di controllo analogo congiunto che richiedono quindi valutazioni rispondenti a tale tipologia, oltre alle valutazioni specifiche delle forme orizzontale e a cascata.
La gran parte delle istruttorie sopra menzionate, riguardanti forme di controllo diverse dal controllo diretto, sono risultate piuttosto impegnative, hanno richiesto diverse fasi di interlocuzione con le AA/EA istanti e, generalmente, hanno comportato l'avvio di un iter di adeguamento dei requisiti di iscrizione al fine di garantire l'allineamento delle previsioni statutarie e/o dei patti parasociali/accordi tra soci alla normativa in vigore. Nei casi in cui è stato reputato necessario un adeguamento dei requisiti di iscrizione, l'Autorità è stata investita da richieste di collaborazione preventiva che hanno comportato l'esame preliminare degli atti necessari all'iscrizione nell'Elenco. In questo modo

l'attività svolta è stata di vera e propria regolazione tanto che in molti casi sono state suggerite le soluzioni più idonee per l'effettivo esercizio del controllo analogo sulle società *in house*.
Un aspetto peculiare dell'attività istruttoria relativa alle richieste di iscrizione per organismi pluripartecipati, ha riguardato le verifiche preliminari necessarie per l'individuazione dei soggetti detentori del controllo analogo congiunto, interessati all'iscrizione nell'Elenco, per i quali l'organismo si configurava come *in house*.
Molto spesso, infatti, l'assetto societario dichiarato nella domanda di iscrizione era disallineato rispetto alla configurazione effettiva dell'organismo desumibile dalla verifica camerale. Tale disallineamento è risultato generalmente spiegato dal mancato interesse all'affidamento, quindi all'iscrizione, da parte di alcuni soggetti partecipanti all'organismo (specialmente detentori di quote minoritarie); da variazioni della compagine societaria intervenute successivamente all'invio della domanda di iscrizione, per le quali l'AA/EA istante non aveva provveduto ad inviare la successiva domanda di variazione, ai sensi del punto 7 delle Linee Guida n. 7; da errori di comunicazione contenuti nel modulo di iscrizione (in diverse domande di iscrizione l'informazione riguardante i soggetti controllanti risultava evidentemente errata in quanto non coerente con la tipologia di controllo congiunto). In particolare, quest'ultima motivazione, ha avuto un'incidenza piuttosto elevata, considerato che circa il 27% del totale delle domande avviate nel 2020, nelle quali la forma di controllo era quello analogo congiunto, riportava erroneamente un solo controllante (l'amministrazione che aveva presentato la domanda) mentre mancava l'indicazione degli ulteriori soggetti partecipanti all'organismo interessati all'affidamento.
Naturalmente, il riscontro di tali problematiche ha comportato, già di per sé, la necessità di un approfondimento dell'istruttoria con le AA/EA mediante l'invio di note contenenti richieste di integrazione documentale o preavvisi di rigetto laddove venivano riscontrate anche delle criticità rispetto alla sussistenza dei requisiti di iscrizione.
Ultimati i controlli preliminari sopra menzionati ed effettuate, analogamente alla più semplice fattispecie del controllo analogo diretto, le verifiche riguardanti i requisiti dell'oggetto sociale, delle partecipazioni private e dell'80% dell'attività svolta nei confronti dei controllanti, in riferimento al requisito del controllo analogo, le istruttorie riguardanti organismi controllati congiuntamente da più soggetti hanno richiesto, nello specifico, la verifica della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 5, comma 5 del d.lgs. 50/2016,ovvero:

a) rappresentanza di tutte le AA/EA partecipanti negli organi decisionali della persona giuridica controllata (singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le AA/EA partecipanti);
b) le AA/EA partecipanti sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle AA/EA controllanti.

Nella verifica del requisito di controllo analogo congiunto, così come sopra declinato dal Legislatore, l'elevata eterogeneità negli assetti societari (o partecipativi nel caso di organismi diversi dalle

società) e organizzativi dei diversi organismi oggetto di istruttoria ha comportato la necessità di effettuare delle valutazioni caso per caso, rendendo difficili generalizzazioni e confronti che non tenessero conto dei diversi modelli di controllo analogo congiunto delineati dalle AA/EA controllanti mediante l'insieme delle norme statutarie e parasociali volte a definire i reciproci rapporti tra i controllanti e il rapporto degli stessi con l'organismo controllato.
Al fine di meglio comprendere il carattere disomogeneo che caratterizza il settore dell'*in house providing*, può essere utile il supporto di qualche dato quantitativo elaborato a partire dalle informazioni inviate dalle AA/EA richiedenti. Per le domande di iscrizione, avviate nel corso del 2020, relative ad organismi controllati congiuntamente da più soggetti, il numero medio dei controllanti è risultato pari a 18, quindi piuttosto elevato. Tuttavia, tale indicatore, da solo, non risulta sufficientemente informativo circa le caratteristiche della distribuzione delle domande (quindi degli organismi *in house*, poiché ogni domanda è associata ad un organismo) per numero di controllanti, a causa della forma asimmetrica di tale distribuzione. In particolare, il numero medio dei controllanti risulta più elevato della mediana della distribuzione (che rappresenta il numero di controllanti in corrispondenza del quale si registra la metà delle domande inviate) la quale risulta pari a 9 controllanti, denotando una asimmetria a destra della distribuzione, ovvero uno sbilanciamento dovuto a dati relativi ad organismi caratterizzati da un numero molto elevato di controllanti. Per i dati di dettaglio si veda la Tabella 8.1 (per la predisposizione della quale sono stati ovviamente escluse dall'analisi le domande con indicazione errata - uguale a 1 - del numero di controllanti).

Tabella 8.1 - *Distribuzione delle domande di iscrizione nell'Elenco (controllo analogo congiunto), avviate nel 2020, per numero di soggetti controllanti*

Numero controllanti	Numero domande/organismi	Numero domande (%)	Numero domande (% cumulate)
2	16	18,0	18,0
3	8	9,0	27,0
4	4	4,5	31,5
5	8	9,0	40,4
6	1	1,1	41,6
7	3	3,4	44,9
8	3	3,4	48,3
9	3	3,4	51,7
10	7	7,9	59,6
11	1	1,1	60,7
12	1	1,1	61,8
13	3	3,4	65,2
14	2	2,2	67,4
15	4	4,5	71,9
16	1	1,1	73,0
19	1	1,1	74,2
23	1	1,1	75,3
28	1	1,1	76,4

Numero controllanti	Numero domande/organismi	Numero domande (%)	Numero domande (% cumulate)
29	1	1,1	77,5
31	1	1,1	78,7
33	1	1,1	79,8
34	1	1,1	80,9
36	2	2,2	83,1
37	2	2,2	85,4
39	2	2,2	87,6
42	1	1,1	88,8
44	1	1,1	89,9
45	1	1,1	91,0
47	2	2,2	93,3
56	1	1,1	94,4
65	1	1,1	95,5
78	1	1,1	96,6
104	1	1,1	97,8
110	1	1,1	98,9
126	1	1,1	100,0
Totale	***89***	***100,0***	

Fonte: ANAC

Oltre all'eterogeneità nel numero dei soggetti controllanti, un altro importante elemento di differenziazione di cui si è dovuto tener conto in fase istruttoria ha riguardato gli assetti societari dei diversi organismi, ovvero il grado di concentrazione del capitale sociale in capo ad uno o pochi soggetti. In molti casi, è stato riscontrato che elevate percentuali del capitale sociale (superiori al 50% ma, molto frequentemente, anche prossime alla quasi totalità del capitale sociale) erano detenute da un solo soggetto mentre la restante parte del capitale sociale risultava polverizzata tra un numero, a volte molto elevato, di soci minoritari, detentori di quote marginali, spesso irrisorie; in altri casi, due o tre soggetti più rilevanti detenevano insieme oltre la metà del capitale sociale e la restante parte risultava distribuita tra ulteriori soggetti; solo in sporadici casi, il capitale sociale dell'organismo era distribuito in maniera più omogenea ed equilibrata tra i soggetti partecipanti.

Su un sottoinsieme di domande di iscrizione, per le quali sono state ricostruite le compagini societarie sulla base dei dati camerali a disposizione[12], è stato calcolato l'indice sintetico di concentrazione di Gini il quale assume valore 1 quando la concentrazione è massima (tutto il capitale sociale è detenuto da un solo controllante[13]) e valore zero in caso di equidistribuzione (tutti i controllanti detengono la medesima quota di capitale sociale).

Dalle informazioni disponibili è risultato che gran parte delle compagini societarie analizzate sono caratterizzate da un valore dell'indice molto elevato, superiore a 0,9. Purtroppo, la natura

[12] Tale informazione di dettaglio non era infatti disponibile nei moduli inviati per la presentazione della domanda di iscrizione all'Elenco.

[13] Si tratta del caso limite riferibile, nel fenomeno esaminato, alla tipologia di controllo analogo diretto.

sintetica dell'indice di concentrazione non consente di individuare una casistica deterministica che metta in relazione i valori assunti dallo stesso e le specifiche previsioni statutarie (e/o dei patti parasociali) che possono assicurare la sussistenza del requisito di controllo analogo congiunto. Valori prossimi ad 1 sono infatti compatibili con configurazioni societarie molto diverse (organismi con due o tre soci tra i quali uno di essi detiene gran parte del capitale sociale oppure organismi con un numero molto elevato di soci e un socio di maggioranza che detiene gran parte del capitale sociale, solo per fare alcuni esempi). O ancora, a parità di numero di soggetti controllanti, l'indice può assumere valori molto diversi a seconda della distribuzione del capitale sociale tra gli stessi.

Considerati i limiti sopra descritti e la circostanza che lo studio condotto ha, ovviamente, carattere parziale e dovrà essere confermato da ulteriori dati, il principale risultato delle elaborazioni svolte va, quindi, rinvenuto nella constatazione, supportata dall'analisi quantitativa, della prevalenza di assetti societari caratterizzati da elevate concentrazioni del capitale sociale in un solo soggetto. In corrispondenza di tali assetti societari, la definizione dell'insieme di norme volte ad assicurare il controllo analogo congiunto (prerogative dell'assemblea dei soci, funzionamento di eventuali comitati per l'esercizio del controllo analogo congiunto, quorum costitutivi e decisionali, criteri di nomina, ecc.) è risultata più complessa rispetto a situazioni di bassa concentrazione, dovendo coniugare l'esigenza di assicurare la partecipazione dei soci detentori di quote minoritarie, spesso marginali, alle decisioni rilevanti dell'organismo (generalmente conseguibile attraverso la definizione di quorum qualificati o di tipo misto di capitale/capitari per le decisioni dell'assemblea dei soci e/o di eventuali comitati di controllo analogo congiunto) con l'esigenza di garantire l'operatività dell'organismo stesso, in ogni caso sottoposto, per il suo funzionamento alle regole del diritto societario (evitando possibili distorsioni dovute sia a comportamenti opportunistici del socio maggioritario sia ad eventuali situazioni di blocco dovute al comportamento dei soci minoritari).

A tale proposito può essere utile richiamare alcuni contributi emersi dalla recente giurisprudenza che hanno orientato le scelte e le valutazioni dell'Autorità e, conseguentemente, hanno influenzato le modalità di adeguamento del requisito di controllo analogo congiunto da parte delle AA/EA istanti, laddove lo stesso presentava delle criticità ai fini dell'iscrizione nell'Elenco.

Il Consiglio di Stato, infatti, proprio con riferimento all'esistenza di assetti partecipatori cosiddetti "pulviscolari", ha ribadito in modo chiaro ed esplicito la necessità che il requisito del controllo analogo congiunto venga pienamente perseguito attraverso specifici strumenti, quali i patti parasociali ovvero organi speciali, in grado di far fronte alla strutturale "debolezza" della partecipazione di modesta entità (Consiglio di Stato, sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578). Tale è, dunque, l'approccio sostenuto dal Consiglio di Stato che, pure in altra recente occasione, ha confermato che il controllo analogo congiunto passa anche attraverso la prefigurazione di "organi speciali", composti dai rappresentanti degli enti pubblici soci, dotati di poteri di controllo e gestione tali da restringere in modo deciso ed effettivo l'autonomia decisionale della società, non essendone in alcun modo preclusa la costituzione dalla disciplina di riferimento (Cons. St. sez. V, 26 ottobre 2020, n. 6459).

La giurisprudenza amministrativa, inoltre, ha avuto modo di esprimersi anche rispetto alla questione inerente l'assenza di capitali privati nelle società *in house* contribuendo, anche in tal caso, a fornire autorevole supporto argomentativo alle valutazioni dell'Autorità in sede di riscontro del relativo requisito previsto dall'articolo 5, comma 1, lett. c), del d.lgs. 50/2016 e dall'articolo 16, comma 1, del d.lgs. 175/2016.
In particolare, il Consiglio di Stato, nel sottolineare che "*(…) appare astrattamente consentita la partecipazione diretta di capitali privati nell'ente in house controllato, quale (…) eccezione di stretta interpretazione alla regola della totale partecipazione pubblica (…)*", ha avuto modo di specificare che, nonostante la diversità terminologica che caratterizza il Codice dei contratti e il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica[14], in virtù della loro configurazione nel sistema delle fonti[15], nonché di quanto riscontrabile dalla disciplina comunitaria[16], "occorre quindi che, a livello interno, la partecipazione sia 'prescritta' e non meramente consentita (…)", come peraltro chiaramente prefigurato dallo stesso Consesso in altra sede[17].
Ne discende la necessità, quindi, che tali disposizioni siano sottoposte ad un'interpretazione restrittiva, anche in virtù del fatto che, come recentemente confermato, "(…) la prescrizione deve attuarsi mediante una chiara esplicitazione delle ragioni che giustificano la partecipazione di privati nella compagine societaria (…)"[18].

8.2 Elenco dei soggetti aggregatori

Relativamente alla tenuta e alla gestione dell'elenco dei soggetti aggregatori di cui all'articolo 9, comma 1, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni con legge 23 giugno 2014, n. 89, nel corso del 2020 l'Autorità, in previsione del processo di aggiornamento triennale prevista dall'articolo 5, comma 1, del dPCM 11 novembre 2014 – decreto attuativo dell'articolo 9 del d.l. 66/2014 – ha adottato, ai sensi dell'articolo 213, comma 3, lett. c) del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, un atto di segnalazione, segnatamente il n. 8 del 7 ottobre 2020, per formulare delle proposte di modifica dei requisiti di iscrizione specificati nell'articolo 2 del predetto dPCM

[14] Consiglio di Stato, sez. I, parere del 07 maggio 2019, n. 1389, punto 8.2: "(…) non può non evidenziarsi che, mentre il Codice dei contratti fa riferimento a forme di partecipazione di capitali previste dalla legislazione nazionale, il T.U. sulle società a partecipazione pubblica considera ammessa una partecipazione al capitale sociale dei privati a condizione che la stessa sia prescritta da una disposizione di legge nazionale".
[15] Secondo il Consiglio di Stato, infatti, il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica rappresenta una fonte che "si pone quale equiordinata alla precedente (Codice dei contratti) ma prevalente in quanto lex posterior".
[16] Secondo il Supremo Consesso, infatti, "(…) i 'considerando' n. 32 della direttiva appalti e n. 46 della direttiva concessioni espressamente affermano la necessità di una partecipazione non facoltativa, ma obbligatoria, in ragione di valutazioni effettuate dal legislatore interno (…)".
[17] Lo stesso Consiglio ricorda come "A tali esiti, del resto, è giusto anche questo Consiglio con il parere Comm. Spec. n. 968/2016 secondo cui la norma europea 'non ha inteso autorizzare in generale la partecipazione dei privati ma ha rinviato alle specifiche disposizioni di legge che la 'prevedono'. Tale forma di rinvio deve però essere fatto a disposizione di legge che 'prescrivono' e dunque impongono la partecipazione e non anche a quelle che genericamente 'prevedono' la partecipazione".
[18] Consiglio di Stato, sez. III, 25 febbraio 2020, n. 1385, punto 2.

11 novembre 2014, in forza della competenza riservategli dal comma 2 del mentovato articolo 5 dello stesso decreto.
In particolare l'articolo 2, del dPCM 11 novembre 2014, recante i «Requisiti per la richiesta di iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori», prevede che possono richiedere l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, se in possesso dei requisiti «i soggetti che svolgono attività di centrale di committenza ai sensi dell'art. 33 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 con carattere di stabilità, mediante un'organizzazione dedicata allo svolgimento dell'attività di centrale di committenza, per il soddisfacimento di tutti i fabbisogni di beni e servizi dei relativi enti locali:
a) città metropolitane istituite ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56 e del decreto legislativo 17 settembre 2010, n. 156 e le province;
b) associazioni, unioni e consorzi di enti locali, ivi compresi gli accordi tra gli stessi comuni resi in forma di convenzione per la gestione delle attività ai sensi del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.
2. Ai fini dell'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori, i soggetti di cui alle lettere a) e b) del comma 1, devono nei tre anni solari precedenti la richiesta, avere pubblicato bandi e/o inviato lettera di invito per procedure finalizzate all'acquisizione di beni e servizi di importo a base di gara pari o superiore alla soglia comunitaria, il cui valore complessivo sia superiore a 200.000.000 euro nel triennio e comunque con un valore minimo di 50.000.000 euro per ciascun anno.
3. Ai fini del possesso del requisito relativo al valore delle procedure di cui al comma 2, si tiene conto anche delle procedure avviate:
a) per i soggetti di cui al comma 1, lettera a), dagli enti locali rientranti nell'area territoriale della città metropolitana e delle province;
b) per i soggetti di cui al comma 1, lettera b), dai singoli enti locali facenti parte dell'associazione, unione, consorzio o accordi tra gli stessi comuni resi in forma di convenzione per la gestione delle attività.».
Posto che tale ultima previsione normativa dispone che, sia le città metropolitane sia le province, nel caso in cui richiedano l'iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori possono far valere, ai fini del raggiungimento dei volumi di gara necessari per la "qualificazione", gli appalti degli enti locali rientranti nell'area territoriale della stessa città metropolitana o della provincia, senza preoccupazione e/o limitazione alcuna nel caso che l'ente locale ricadente nell'area possa a sua volta essere aggregato ad altro soggetto aggregatore intermedio, quale unione e/o consorzio, di fatto creando una potenziale duplicazione dei dati spendibili per la "qualificazione" all'elenco dei 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.
La predetta previsione normativa risulta, di fatto, incoerente con il quadro normativo primario e non. Infatti, come si evince dalle relazioni illustrative al d.l.66/2014 e al dPCM citato, i requisiti previsti sono stati stabiliti in modo da dare forma ai caratteri di stabilità dell'attività di centralizzazione degli acquisti alla capacità di far fronte a valori di spesa, in ambito territoriale, ritenuti ottimali.

Consentire di utilizzare ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori bandi di gara per i quali non si è svolta alcuna attività ovvero che non abbiano la benché minima attinenza alle categorie merceologiche di competenza dei soggetti aggregatori, si tradisce la *ratio* della suddetta normativa, tesa a ridurre il più possibile i centri di spesa per favorire forme di centralizzazione e professionalizzazione delle strutture che si occupano di *public procurement*.

A questo proposito, i dati empirici estratti dalla BDNCP mostrano che le gare attivate nel triennio 2016-2018 da province e città metropolitane nelle categorie merceologiche disciplinate dal dPCM del 23 dicembre 2015, rappresentano una percentuale irrisoria rispetto agli appalti di servizi e forniture sopra soglia comunitaria attivati nello stesso periodo dagli enti locali dei relativi territori di riferimento.

La situazione di incompatibilità della citata normativa attuativa di cui all'articolo 2 del dPCM dell'11 novembre 2014 è ancora più evidente con l'entrata in vigore del nuovo codice dei contratti pubblici, laddove, all'articolo 38, attribuisce all'ANAC la predisposizione di un apposito elenco di stazioni appaltanti qualificate in grado di garantire almeno una efficiente progettazione e affidamento di un appalto sia esso di lavori, servizi o forniture attraverso il possesso di requisiti base e di requisiti premianti tra cui si citano: la presenza di strutture organizzative stabili; la formazione e l'aggiornamento del personale; il numero di gare svolte nel quinquennio precedente; la presenza di varianti nelle gare gestite o il rispetto dei tempi e dei costi di esecuzione.

Da tale paragone si rinviene, quindi, la mancanza di coerenza tra i due sistemi di qualificazione delle stazioni appaltanti da un lato e l'elenco dei soggetti aggregatori dall'altro delineati rispettivamente dall'art. 38 del d.lgs. 50/2016 e dall'art. 9 del d.l. 66/2014.

Una ulteriore criticità riscontrata nell'articolo 2 del dPCM dell'11 novembre 2014, si è rinvenuta nella previsione di ritenere sufficiente ai fini dell'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori l'aver bandito gare d'appalto nel corso del triennio precedente senza preoccuparsi degli esiti dei rispettivi bandi; tale precetto - oltre che incoerente con la norma di cui all'articolo 38 del codice che basa la qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza sulla capacità delle stesse di gestire anche la fase di affidamento – è in contrasto anche con la *ratio* normativa dello stesso articolo 9 del D.L. 66 e fa sì che i soggetti aggregatori meno efficienti siano comunque premiati nella fase di ripartizione del fondo per la centralizzazione degli acquisti di cui all'articolo 9, comma 9, del d.l. 66/2014.

Anche in questo caso i dati empirici estratti dalla BDNCP mostrano come nel triennio 2016-2018 l'ammontare dell'aggiudicato da parte dei soggetti aggregatori del comma 2 (province e città metropolitane) costituisca poco più del 30% per cento del bandito, pari a 237 milioni di euro, a fronte di un importo complessivo bandito di 773 milioni di euro. Va precisato che la percentuale è certamente sottostimata per effetto dell'evasione o, più probabilmente, del ritardo nel rispetto degli obblighi di comunicazione all'Osservatorio dei contratti pubblici, che appare un fenomeno di rilievo anche nel caso di soggetti che, per loro stessa natura e funzione, dovrebbero garantire la massima tempestività.

L'Autorità, all'esito dell'analisi che ha condotto all'emanazione dell'atto di segnalazione n. 8 predetto, ha cambiato orientamento sulla prassi in uso presso i soggetti aggregatori di avvalersi di altri enti/soggetti esterni attraverso convenzioni per l'espletamento di alcune gare nelle categorie merceologiche ad essi riservate, in virtù del sopraggiunto comma 4 bis del citato articolo 38 del d.lgs. 50/2016, introdotto dal Decreto "Correttivo" 19.04.2017 n. 56 (G.U.R.I. n. 103 del 05.05.2017), per cui in seno al sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti: «Le amministrazioni la cui organizzazione prevede articolazioni, anche territoriali, verificano la sussistenza dei requisiti di cui al comma 4 in capo alle medesime strutture e ne danno comunicazione all'ANAC per la qualificazione.».
Conseguentemente, per ovviare alle criticità derivanti da tale prassi, sia ai fini del riparto del Fondo per i soggetti aggregatori da parte del MEF che, prevalentemente, per l'attuazione del sistema di blocco dei CIG previsto all'art. 9, comma 3, del D.L. 66/2014, l'Autorità ha emendato la Determina n. 2 dell'11 febbraio 2014, recante le «modalità operative per la presentazione delle richieste di iscrizione all'elenco dei soggetti aggregatori», prevedendo che ciascuna amministrazione aggiudicatrice iscrivente, che contempla un soggetto aggregatore nella propria organizzazione, nel rispetto delle competenze di auto organizzazione degli uffici debba individuare ed abilitare preventivamente, mediante precipua comunicazione, i centri di costo risultanti in Banca Dati (BDNCP) coinvolti nella gestione dei processi di approvvigionamento nelle categorie merceologiche individuate, da ultimo, dal dPCM dell'11 luglio 2018, recante "Individuazione delle categorie merceologiche", ai sensi dell'articolo 9, comma 3, del predetto d.l. 66/2014.
Successivamente con il comunicato del Presidente dell'ANAC del 7 ottobre 2020 si è dato avvio, ai sensi dell'articolo 5 del dPCM dell'11 novembre 2014, al procedimento di aggiornamento dell'elenco; sono pervenute 42 domande di iscrizione da parte dei soggetti aggregatori, quindi, in numero superiore rispetto a quello ammissibile (35).
L'Autorità, anche in tale sessione di aggiornamento, si è vista chiamare ad affrontare delicate questioni interpretative della normativa concernente la qualificazione dei soggetti aggregatori che fin dalla sua prima attuazione ha portato a diverse pronunce della giurisprudenza nazionale ed europea in materia.
In particolare le maggior criticità hanno interessato l'ambito di operatività e conseguente qualificazione delle forme aggregative dei comuni non capoluogo di provincia che, con eccessivo attivismo, si stanno imponendo nel "mercato" della funzione di committenza delle amministrazioni aggiudicatrici su tutto il territorio nazionale e ben oltre gli ambiti di competenza, sia in termini territoriali, che in termini di attività, anche in forza dell'incerto quadro normativo derivante dalla disciplina transitoria del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza di cui all'articolo 216, comma 10, del codice dei contratti pubblici, per cui: «fino all'entrata in vigore del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti di cui all'art. 38, i requisiti di qualificazione sono soddisfatti mediante l'iscrizione all'anagrafe di cui all'art. 33-*ter* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.»

Capitolo 9

Il precontenzioso e l'attività consultiva

9.1 I pareri di precontenzioso

L'istituto del precontenzioso, attualmente disciplinato dall'art. 211, comma 1, del d.lgs. 50/2016, prevede che, su iniziativa della stazione appaltante o di una o più delle altre parti interessate, l'Autorità esprima parere, previo contraddittorio, relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara. Quando le parti vi hanno preventivamente consentito, il parere le obbliga ad attenersi a quanto in esso stabilito.
Lo strumento, introdotto dal d.lgs.163/2006, dove era disciplinato tra i poteri dell'Autorità all'art. 6, comma 7, lett. n), è stato rafforzato dal vigente codice dei contratti pubblici che, per potenziarne l'efficacia in termini di deflazione del contenzioso, ha previsto il carattere vincolante del parere - assente nella versione del 2006 - laddove le parti abbiano espresso il loro consenso.
Si tratta di un istituto ascrivibile al *genus* delle cosiddette *alternative dispute resolutions* (ADR), ovvero di strumento di soluzione delle liti alternativo al giudizio. È ad attivazione facoltativa e non rappresenta una condizione per l'esercizio dell'azione processuale.
L'intervento dell'Autorità può essere richiesto in relazione a qualsiasi procedura di gara, in presenza di una questione controversa, ossia di una disputa insorta tra le parti, anche prima dell'adozione di un provvedimento da parte della stazione appaltante, o a fronte di un provvedimento di cui si contesta la legittimità, purché insorta durante lo svolgimento della gara.
Quando le parti non hanno espresso il consenso a vincolarsi a quanto stabilito dall'Autorità, il parere costituisce una autorevole manifestazione di giudizio esercitante una funzione di *moral suasion* nei confronti dei soggetti coinvolti nella controversia.
L'esercizio della funzione è attualmente disciplinato dal Regolamento del 9 gennaio 2019, pubblicato in G.U. n. 22 del 26 gennaio 2019, in sostituzione del precedente Regolamento del 5 ottobre 2016, con il quale l'Autorità ha apportato al procedimento di trattazione delle istanze alcune modifiche e integrazioni finalizzate a garantire una maggiore tempestività, adeguatezza e, conseguentemente, efficacia dei pareri resi.
I dati relativi alle istanze pervenute nel triennio 2018-2020 sembrano confermare il consolidarsi del ruolo del precontenzioso come strumento, alternativo al ricorso, per ottenere una soluzione delle questioni insorte nel corso della gara.

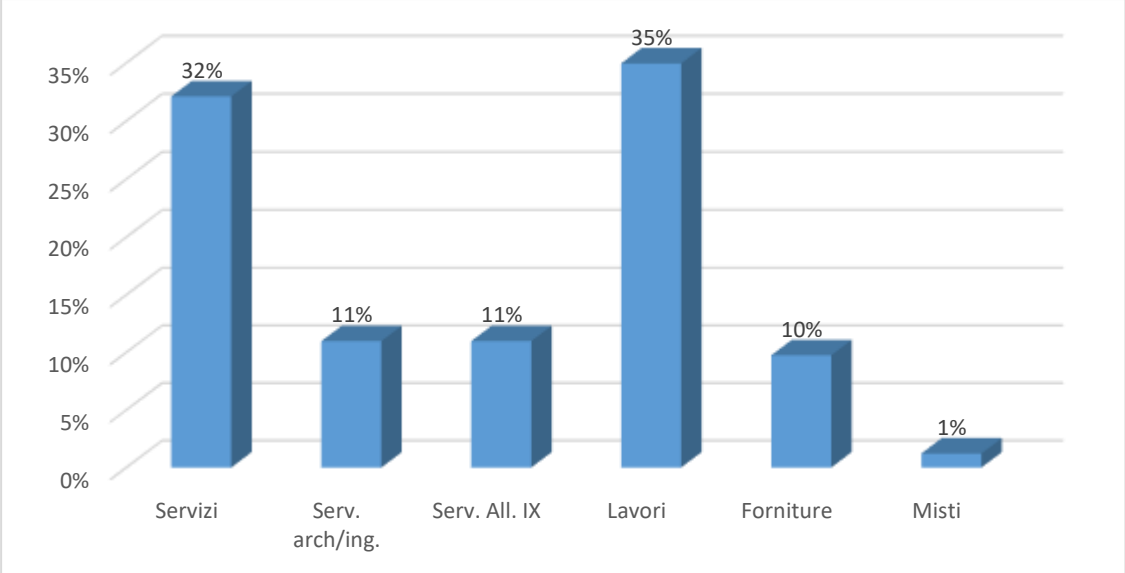
Anni	n. istanze pervenute	n. di pareri emessi dall'ANAC
2020	504	335
2019	482	279
2018	541	214

Come desumile dalla tabella, a fronte di un flusso di istanze sostanzialmente costante, nel 2020 si è
registrato, rispetto al biennio precedente, un sensibile aumento del numero dei pareri emessi - 335 su 504 istanze pervenute – e una

corrispondente diminuzione delle pronunce di inammissibilità o improcedibilità. I parametri per la valutazione dell'ammissibilità e procedibilità delle istanze sono stati ridefiniti in occasione dell'adozione del Regolamento del 2019, dove sono disciplinati all'articolo 7, e, nella medesima circostanza, per evitare che l'istanza di precontenzioso funga da strumento per eludere i termini processuali, è stata anche sancita l'inammissibilità delle istanze dirette a far valere l'illegittimità di un atto della procedura di gara, autonomamente impugnabile, rispetto al quale siano già decorsi i termini di impugnazione in sede giurisdizionale. La diminuzione dell'incidenza delle istanze che non superano il vaglio di ammissibilità parrebbe segnalare la progressiva familiarizzazione con il precontenzioso da parte del mercato di riferimento e il conseguente graduale affinamento delle modalità di utilizzo dell'istituto.

Dei 335 pareri, 89 sono stati emessi nella forma semplificata consentita dall'art. 11 del Regolamento nei casi in cui la questione oggetto dell'istanza riguardi una gara il cui valore sia di importo inferiore alla soglia comunitaria per servizi e forniture e inferiore ad euro 1.000.000,00 per i lavori e appaia di pacifica risoluzione, tenuto conto del quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento e dei precedenti sull'argomento. In questi casi, il parere è adottato, previo contraddittorio, direttamente dal Dirigente dell'Ufficio competente, con motivazione in forma semplificata, anche attraverso il richiamo a precedenti pareri dell'Autorità.

Con riferimento ai 246 pareri adottati con delibera del Consiglio dell'Autorità[19], è possibile evidenziare che la maggior parte di essi ha avuto ad oggetto questioni insorte nel corso di gare per l'affidamento di servizi.

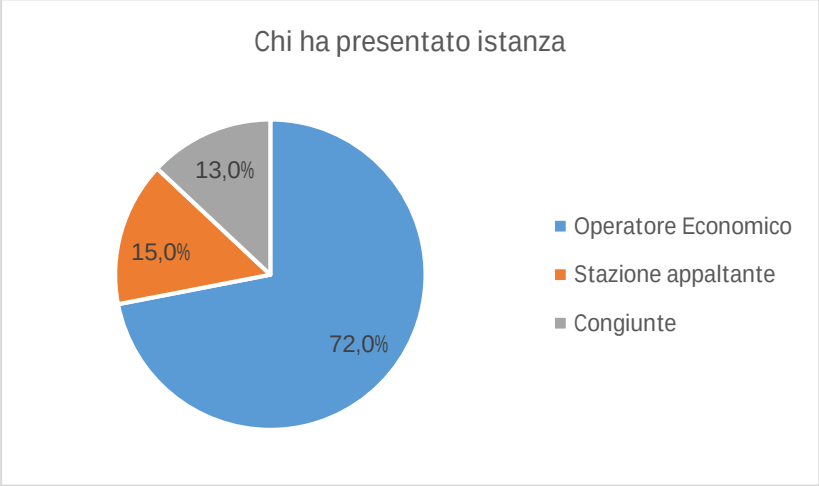


Le controversie relative a gare di servizi complessivamente considerate, tenuto conto sia di quelle aventi ad oggetto i servizi sociali e gli altri servizi disciplinati dagli artt. 140 e ss. del Codice ed elencati nell'Allegato IX (11%) sia di quelle riguardanti servizi di architettura e ingegneria (11%), hanno rappresentato il 54% delle questioni su cui

[19] Riguardanti gare di servizi di valore superiore alla soglia di rilievo comunitario, gare di lavori di valore superiore a 1milione di euro e anche gare di valore inferiore se vertenti su questioni di non pacifica risoluzione

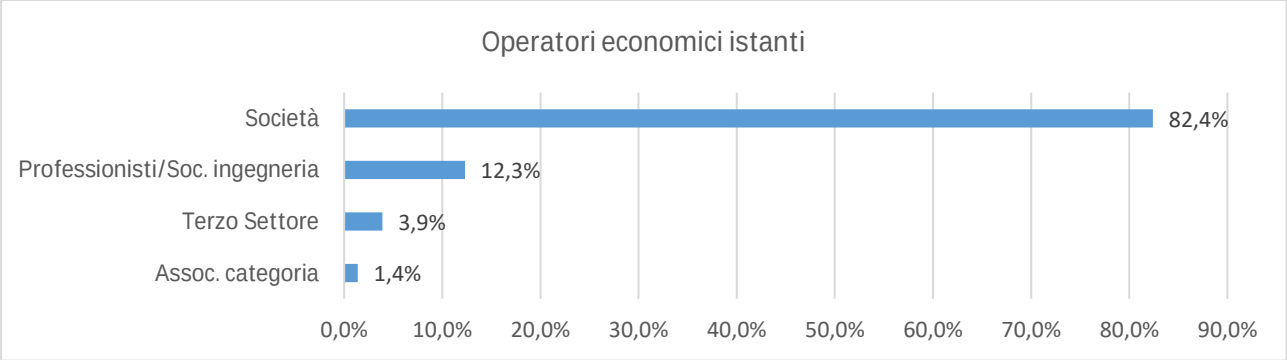
l'Autorità ha emesso parere. Per il 35% si è trattato di problematiche attinenti a gare per l'affidamento di lavori, per il 10% a gare di forniture e per il restante 1% a gare per l'affidamento di appalti misti.

Il valore degli appalti interessati da una delibera di precontenzioso è stato per il 55% dei casi superiore alla soglia rilievo comunitario.



Come illustrato nel grafico a fianco, l'iniziativa di avvalersi della funzione del precontenzioso è stata assunta per la maggior parte dei casi (72%), singolarmente, dagli operatori economici interessati a partecipare o già partecipanti ad una gara. Le istanze di parere in questi casi sono di norma volte ad ottenere pronunce che sollecitino l'esercizio dell'autotutela da parte della stazione appaltante in relazione all'atto con cui è stata indetta la procedura, quando questo reca clausole aventi effetto escludente, o a provvedimenti assunti nel corso (esclusioni) o al termine della procedura (aggiudicazione a terzi) che si assumono illegittimi.

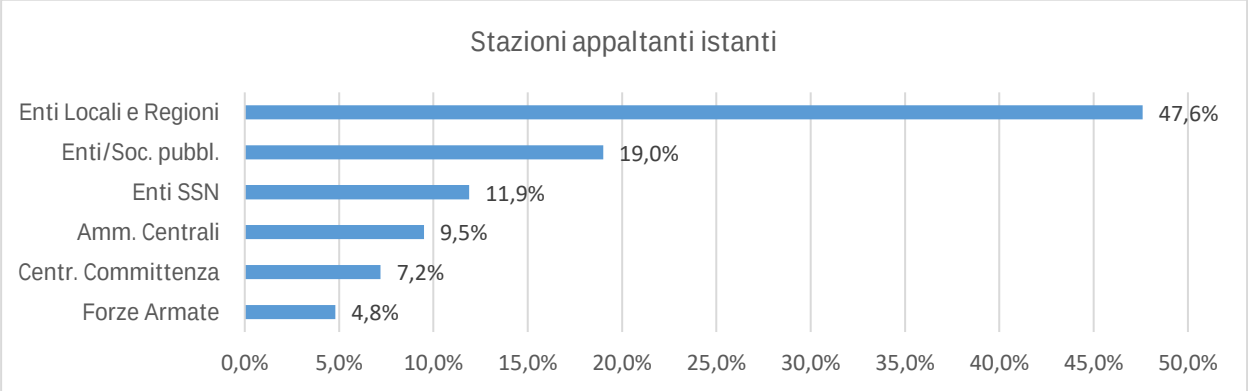
La composizione della categoria degli operatori economici istanti è caratterizzata dalla forte prevalenza (82,4%) di imprese individuali o costituite in forma societaria, partecipanti come singoli (art. 45, comma 2, lett. a) o in una delle forme di associazione consentite dal Codice (art. 45, comma 2, lett. b, c, d, e ,f, g).



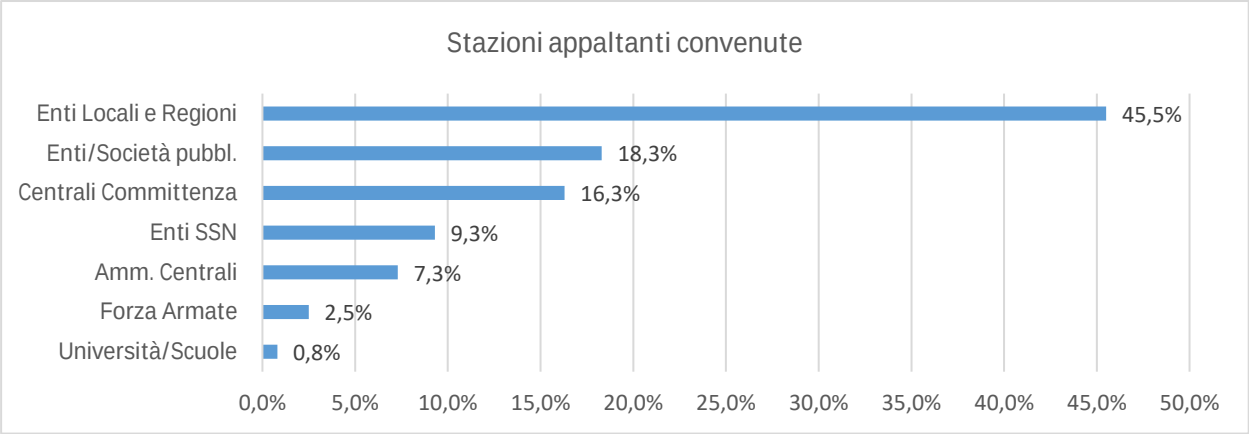
Il rimanente 12,3% è rappresentato da liberi professionisti singoli o associati, società di professionisti e società di ingegneria (art. 46), il 3,9% da enti operanti nel cosiddetto terzo settore e l'1,4% da associazioni di categoria, che come chiarito nella delibera n. 195/2019, sono legittimate a presentare istanza di precontenzioso negli stessi limiti entro cui godono della legittimazione processuale, ovvero solo nei casi in cui l'interesse per il quale invocano tutela sia comune a tutti

gli associati e non solo a una parte di essi.

L'insieme delle istanze congiunte, incidenti per il 13% sul totale delle delibere emesse, comprende sia le istanze presentate da subito in modo congiunto dalla stazione appaltante e da una o più parti interessate, con manifestazione della volontà di attenersi a quanto sarà stabilito nel parere (art. 5 Regolamento Precontenzioso), sia le istanze presentate singolarmente da un soggetto, stazione appaltante o operatore economico, che ha manifestato la volontà di attenersi a quanto stabilito nel parere, con successiva adesione delle altre parti interessate entro il termine di dieci giorni dalla ricezione della comunicazione di avvenuta presentazione dell'istanza (art. 4, comma 3, Regolamento). In questi casi il parere emesso è vincolante per le parti che vi hanno acconsentito e, come previsto dall'art. 211, comma 1, del Codice, è impugnabile avanti il competente giudice amministrativo ai sensi dell'art. 120 cpa.
Quando, come nel 15% delle delibere adottate nel 2020, è la stazione appaltante a rivolgersi singolarmente all'Autorità per ottenere un parere di precontenzioso, di norma procede in questo senso prima di adottare un provvedimento, in casi in cui il quadro normativo di riferimento non è di pacifica applicazione, perché interessato da recenti novelle o da disposizioni derogatorie sulla quali non si è ancora formata una giurisprudenza consolidata oppure di clausole della *lex specialis* di dubbia interpretazione, a fronte della prospettazione di azioni a tutela della propria posizione da parte degli operatori economici interessati. Non sono mancati tuttavia anche casi in cui l'amministrazione ha chiesto all'Autorità di valutare la fondatezza di censure sollevate da operatori economici destinatari di provvedimenti già adottati.
Delle amministrazioni che hanno assunto il ruolo di istanti nel procedimento volto all'adozione del parere di precontenzioso, la percentuale decisamente maggiore (47,6%) è costituita da Enti locali (Comuni e Province e loro aggregazioni) e Regioni.

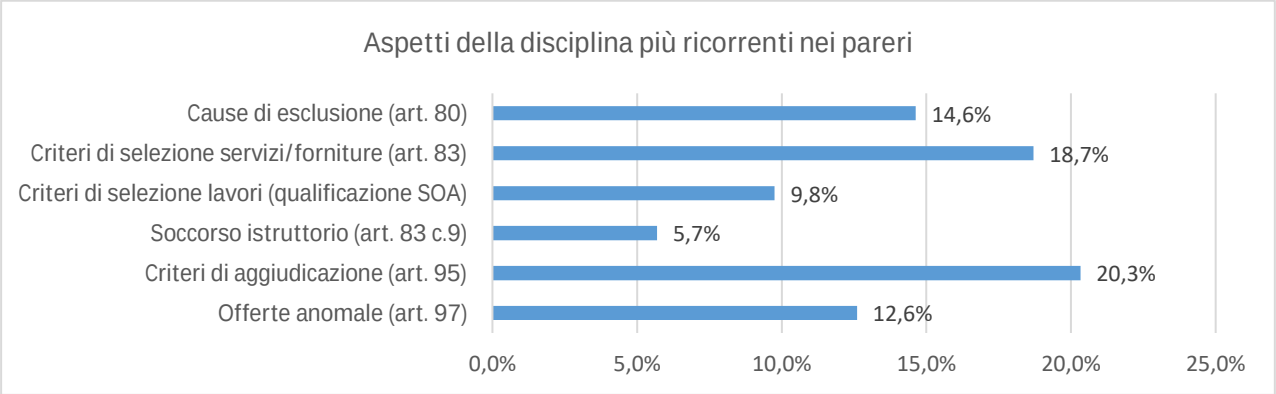


Seguono, ma a sensibile distanza, enti pubblici, anche costituiti in forma societaria (19%), enti del Servizio Sanitario Nazionale - Asl o singole strutture ospedaliere - (11,9%), amministrazioni centrali (9,5%), centrali di committenza (7,2%) e amministrazioni aggiudicatrici appartenenti alle forze armate (4,8%).
L'alta incidenza delle gare bandite da Enti locali e Regioni (nell'ambito delle quali sono insorte controversie devolute all'Autorità) sul totale delle delibere di precontenzioso emesse nel 2020 è confermata dai dati relativi alle stazioni appaltanti che hanno subito l'iniziativa degli operatori economici (definite impropriamente, nel grafico sottostante, "convenute").



Come emerge dai dati sopra riportati, quando l'iniziativa di adire l'Autorità è stata degli operatori economici, nel 45,5% dei casi si è trattato di soggetti che intendevano partecipare o stavano partecipando a una procedura di gara bandita da enti locali e regioni. Il dato appare ancora più significativo se si considera che il 66,1% di questi soggetti, coinvolti loro malgrado in un procedimento di precontenzioso, è rappresentato da Comuni non capoluogo di provincia. La consistente incidenza di gare bandite da stazioni appaltanti di piccole, e anche piccolissime, dimensioni tra quelle sulle quali l'Autorità ha emesso un parere di precontenzioso sembra suggerire la presenza di una forte conflittualità in questo tipo di procedure, con tutti gli intuibili riflessi negativi sulla tempistica dei lavori e sulla qualità e l'efficienza dei servizi a livello locale. Ciò pare confermare l'importanza della implementazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e degli strumenti di aggregazione della domanda, da cui è lecito attendersi benefici in termini di miglioramento della gestione degli appalti e di supporto alla professionalizzazione della committenza pubblica.

Le delibere emesse nel corso 2020 hanno riguardato questioni controverse insorte con riferimento a molteplici e differenziate problematiche giuridiche connesse all'interpretazione e all'applicazione della disciplina dei contratti pubblici. Ve ne sono tuttavia alcune più ricorrenti. Nel grafico sottostante sono indicati gli ambiti della disciplina in relazione ai quali sono stati adottati il maggior numero di pareri.



Da un'analisi più approfondita dei dati si può osservare che sono stati oggetto di numerose controversie i requisiti generali di partecipazione, previsti dal Codice, con particolare riferimento alle fattispecie

costituenti il grave illecito professionale ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c), e i requisiti speciali fissati dalle stazioni appaltanti ai fini della selezione degli operatori economici, quando censurati come eccessivamente restrittivi e discriminatori.
Molto ricorrenti anche le controversie riguardanti la fase di aggiudicazione, riferite sia alla scelta del criterio di aggiudicazione, che alla definizione dei criteri per la valutazione delle offerte nel caso del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, nonché alle modalità di individuazione e gestione delle offerte anormalmente basse. Numerose anche le controversie relative all'ambito di applicazione dell'istituto del soccorso istruttorio (ad esempio, con riferimento alla mancata indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza o all'incompletezza dell'offerta tecnica e dell'offerta economica).
Tra le disposizioni del Regolamento, assume particolare rilevanza l'articolo 13 (adeguamento al parere), laddove, al comma 1, è stabilito che qualora l'Autorità adotti un parere vincolante, le parti sono tenute a comunicare entro 35 giorni dalla ricezione del parere, le determinazioni adottate al fine di adeguarsi al parere e, al comma 2, che qualora l'Autorità adotti un parere non vincolante, le parti interessate comunicano comunque, entro 60 giorni dalla ricezione del parere, le determinazioni adottate. Nel caso di omissione o non veridicità delle comunicazioni di cui al suddetto articolo, trova applicazione l'art. 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016 con eventuale conseguente applicazione delle sanzioni da parte del competente ufficio.
Nell'ambito della periodica attività di monitoraggio delle determinazioni adottate dalle stazioni appaltanti in conseguenza delle deliberazioni rese dall'Autorità mediante pareri ordinari e in forma semplificata, al fine di tracciare e ricevere il dovuto riscontro da parte dei soggetti coinvolti, questi ultimi hanno utilizzato nel corso dell'anno 2020, in maniera adeguata e puntuale l'apposito modulo informatico messo a disposizione sul sito web dell'ANAC, nonché allegato alla nota di trasmissione delle relative delibere.
Con particolare riferimento alle delibere tradottisi in giudizi di non conformità, relativamente all'annualità 2020, il tasso di adeguamento medio alle pronunce di precontenzioso è stato pari circa al 70%.
Dai riscontri forniti dalle stazioni appaltanti emerge, infatti, che le stesse hanno agito in autotutela mediante, ad esempio, determinazione di riammissione del concorrente illegittimamente escluso ovvero atto di revoca dell'aggiudicazione o proseguito le operazioni di gara precedentemente sospese, conformandosi, comunque, all'orientamento espresso nelle relative pronunce o ancora mediante rinnovo degli atti di gara.
In numerosi casi di giudizio di non conformità, le stazioni appaltanti, pur riscontrando entro il termine previsto, hanno comunque rappresentato di prendere atto di quanto stabilito nel parere, tuttavia ribadendo le scelte operate soprattutto in ragione della completa esecuzione del contratto medio tempore intervenuta o della necessità di proseguire, comunque, la procedura di gara già avviata, al fine di garantire la continuità della prestazione di prossima scadenza.
Tra i casi di non adeguamento al parere, si sono registrate otto richieste di riesame, nessuna delle quali è stata accolta, e dieci ricorsi avverso il provvedimento della stazione appaltante adottato a seguito del parere e anche avverso lo stesso parere di precontenzioso, uno solo dei quali ha avuto come esito una sentenza di accoglimento.

9.1.1 I pareri vincolanti

Nel corso del 2020, sono stati emessi 32 pareri vincolanti. Il flusso delle istanze congiunte si è mantenuto costante rispetto all'anno 2019 e ha consentito all'Autorità di adottare pareri vincolanti in relazione a numerose questioni attinenti a differenti fasi di gara.
Sono stati emessi pareri riguardanti le cause di esclusione di cui all'art. 80. Con il parere di precontenzioso n. 490 del 10 giugno 2020, è stata affrontata la questione del limite temporale triennale di rilevanza dei motivi di esclusione di cui all'art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. 50/2016 ed è stato affermato che esso trova applicazione con riferimento a tutti i fatti idonei ad integrare un grave illecito professionale, siano essi di natura civile, amministrativa o penale, per cui la rilevanza escludente delle sentenze penali di condanna per fattispecie di reato diverse da quelle di cui all'art. 80, comma 1, del d.lgs. 50/2016 resta confinata nel limite del triennio dal giudicato. Quanto alla dichiarazione delle pregresse vicende professionali aventi un possibile rilievo escludente ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c) del Codice, nel parere di precontenzioso n. 123 del 12 febbraio 2020, l'Autorità ha ribadito che le pregresse vicende professionali dell'operatore economico non determinano di per sé l'esclusione ai sensi dell'art. 80 comma 5 del codice, che può invece essere disposta solo quando il comportamento illecito incida in concreto sulla sua integrità o affidabilità, in considerazione della specifica attività che lo stesso è chiamato a svolgere in esecuzione del contratto da affidare. In particolare, è stato chiarito che l'Amministrazione è tenuta a motivare il provvedimento di esclusione con specifico riferimento alle ragioni che l'hanno condotta alla valutazione di inaffidabilità dell'operatore economico, alla gravità della fattispecie e alla connessione tra la condotta valutata e l'oggetto del contratto da affidare. A tal fine, è necessario attivare un procedimento in contraddittorio, nel quale sia garantito al concorrente di poter dimostrare l'eventuale adozione delle misure di *self-cleaning.*
Altre istanze congiunte finalizzate all'emissione di pareri vincolanti hanno sottoposto all'Autorità questioni concernenti i criteri di selezione degli operatori economici, anche con riferimento a gare per l'affidamento di lavori pubblici.
L'Autorità, chiamata a pronunciarsi su una controversia attinente il mancato possesso del requisito di idoneità professionale dell'iscrizione all'Albo Gestori Ambientale con specifico riferimento ai Codici CER 08.03.18 e 20.01.21, ha ritenuto che a fronte di una clausola del bando del tutto inequivoca, che non poteva generare alcun affidamento circa la possibilità di partecipare alla gara senza il possesso anche dei due codici CER, la stazione appaltante non poteva offrire una successiva e diversa interpretazione che, adeguandosi ad una pronuncia giurisprudenziale, giungesse a qualificare i codici in argomento come requisito di esecuzione, essendo tenuta ad applicare puntualmente le statuizioni della lex specialis di gara, a garanzia dell'imparzialità dell'azione amministrativa e della tutela della par condicio tra i concorrenti (parere di precontenzioso n. 123 del 12

febbraio 2020). In altra circostanza, un quesito concernente la valutazione della equipollenza tra titoli di studio richiesti ai fini della partecipazione ha fornito all'Autorità l'occasione per pronunciarsi sul principio di equivalenza o di equipollenza che permea l'intera disciplina dell'evidenza pubblica, essendo espressione del più generale principio del *favor partecipationis*, e che consente alla stazione appaltante di ammettere, a seguito di una propria valutazione discrezionale prodotti con specifiche tecniche equivalenti (artt. 68, 69 e 170 del Codice), certificati di conformità (art. 82), certificazioni di qualità (art. 87) ed in generale mezzi di prova sul possesso dei requisiti equivalenti a quelli richiesti da uno Stato membro (artt. 86 e 90), ovvero titoli di studio e/o professionali equipollenti a quelli prescritti dalla *lex specialis* (art. 83). Nell'ambito del giudizio di equipollenza tra titoli di studio e/o professionali richiesti come requisiti di capacità tecnica e professionale, si è evidenziato come possano o verificarsi diverse situazioni. Nel caso in cui la *lex specialis* richieda tassativamente il possesso di un titolo, escludendo una valutazione di equipollenza oppure limitandola a quella *ex lege*, la stazione appaltante non è titolare di un potere discrezionale nella valutazione di titoli diversi rispetto a quelli richiesti nel bando, ma è tenuta a riconoscere solo quelli equipollenti *ex lege*. Invece, nel caso in cui la *lex specialis* ammetta una valutazione di equipollenza tout court, la stazione appaltante dispone di un più ampio potere discrezionale, potendo valutare, alla luce del *favor partecipionis*, anche l'"equivalenza sostanziale" dei titoli che non sono ex lege automaticamente equipollenti a quelli richiesti, ma che, alla luce dell'oggetto e delle caratteristiche della singola gara, soddisfano egualmente l'interesse pubblico sotteso alla clausola della *lex specialis* (parere di precontenzioso n. 129 del 12 febbraio 2020).

Con il parere di precontenzioso n. 210 del 3 novembre 2020, l'Autorità si è pronunciata con un parere vincolante su un quesito concernente la necessità, ai fini della partecipazione alla procedura di gara, che gli operatori economici fossero titolari di attestazione SOA per i lavori riconducibili a una categoria prevalente di valore inferiore a 150.000 euro piuttosto che poter dimostrare il possesso dei requisiti ai sensi dell'art. 90, comma 1, lettere a), b) e c), d.P.R. n. 207/2010, anche se l'importo complessivo dei lavori superava tale soglia. Nell'evidenziare l'applicazione delle norme sul sistema di qualificazione SOA di cui al d.P.R. n. 207/2010 nelle more dell'adozione del Regolamento ai sensi degli artt. 83, comma 2 e art. 216, comma 14, d.lgs. n. 50/2016, confermando taluni precedenti, l'Autorità ha condiviso l'interpretazione compiuta dalla stazione appaltante in ordine alla possibilità di comprovare la qualificazione nella categoria prevalente di importo inferiore a 150.000 euro con il possesso dei requisiti di cui all'art. 90, d.P.R. n. 207/2010 in alternativa alla attestazione SOA, in presenza della qualificazione anche nelle categorie scorporabili per i relativi importi. Sempre in relazione alla qualificazione nel settore dei lavori, l'Autorità si è pronunciata con un parere vincolante su una questione concernente la legittimità di un provvedimento di esclusione adottato nei confronti di un operatore economico per mancato possesso della qualificazione nella categoria e classifica richiesta dalla lex specialis (OG 11-classifica II): nello specifico, il concorrente, in possesso dell'attestazione SOA nelle categorie OG11 classifica I ed OS28 classifica III-bis, dichiarava di aver partecipato alla procedura in

virtù di un chiarimento alla disciplina di gara che consentiva la partecipazione anche agli operatori economici in possesso della qualificazione per la categoria OS 28 classifica II. Al riguardo l'Autorità ha evidenziato che, in ragione del contenuto dispositivo di cui all'articolo 79, comma 16, del d.pr. n. 207/2010 che, nello stabilire che «L'impresa qualificata nella categoria OG 11 può eseguire i lavori in ciascuna delle categorie OS 3, OS 28 e OS 30 per la classifica corrispondente a quella posseduta», è codificato il principio dell'assorbimento delle categorie speciali in quella generale OG11 attribuendo in via generale agli operatori economici qualificati nella categoria OG11 l'abilitazione ad eseguire le lavorazioni specialistiche delle categorie OS3, OS28 e OS30, senza che alle stazioni appaltanti residuino spazi per una disciplina più restrittiva. Ne consegue che la disposizione è fondata sulla considerazione che l'impresa qualificata nella categoria generale OG11 possa eseguire un insieme coordinato di impianti (pertinenti alle categorie specializzate OS3, OS5, OS28 e OS30) da realizzarsi congiuntamente, ovvero l'esecuzione anche di uno soltanto dei quattro specifici impianti a condizione che la classifica della qualificazione nella categoria generale OG11 sia sufficiente a coprire la somma degli importi delle singole categorie di opere specializzate OS3, OS28 e OS30 previste nei bandi di gara. Sulla base di tali presupposti giuridici è stato ritenuto che la circostanza per cui il concorrente possieda la qualificazione nella categoria OG 11 per un importo di classifica inferiore a quello richiesto dalla disciplina di gara ne impedisce l'ammissibilità alle fasi successive della procedura, non potendo in ogni caso ritenersi sufficiente il possesso della qualificazione nella categoria OS 28, in ragione del fatto che il principio dell'assorbimento della categoria generale OG 11 rispetto alle categorie specialistiche sopra indicate non possa trovare una applicazione inversa (parere di precontenzioso n. 522 del 17 giugno 2020).

Con pareri vincolanti è stato trattato anche il tema delle specifiche tecniche.

Con parere n. 590 del 8 luglio 2020 stato affrontato il tema delle specifiche tecniche con riferimento all'ipotesi in cui vengano inserite nella *lex specialis* delle informazioni molto dettagliate delle caratteristiche tecniche delle forniture richieste tanto da essere individuati due prodotti specifici con espressa indicazione del marchio/brevetto registrati. Nell'istanza le parti hanno chiesto all'Autorità di valutare se le specifiche tecniche inerenti ai prodotti oggetto di fornitura fossero tali da rendere impossibile la partecipazione al medesimo operatore economico e, pertanto illegittime, o ammissibili in quanto la legge di gara non impediva la possibilità di proporre prodotti e sistemi diagnostici equivalenti con medesime funzionalità. L'Autorità, ha indicato alla stazione appaltante il corretto percorso procedurale da seguire al fine di dirimere la questione controversa, a partire dalla valutazione se la fornitura oggetto di affidamento avesse carattere di infungibilità o fosse invece solo caratterizzata dalla presenza di diritti di esclusiva, chiarendo che qualora avesse valutato la sussistenza di tutti i presupposti della infungibilità della fornitura ai sensi di legge, avrebbe dovuto contestualmente preoccuparsi di due questioni fondamentali tra l'altro espressamente trattate dalle Linee Guida n. 8 (recanti "Ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione di un bando nel caso di forniture e servizi ritenuti infungibili"):

a) produrre documentazione di gara che prevenisse il rischio di rimanere legati ad un unico fornitore; b) verificare la possibilità e la praticabilità di uscire da situazioni di *lock-in* seguendo le indicazioni fornite nelle Linee Guida citate. Sempre con rifermento al tema delle specifiche tecniche, l'Autorità ha ritenuto che le istanze di sostenibilità ambientale rientrino tra gli interessi pubblici il cui perseguimento giustifica la definizione di specifiche tecniche che possono comprimere la concorrenza per il mercato (parere di precontenzioso n. 1021 del 25 novembre 2020).

Un numero significativo di pareri vincolanti ha riguardato l'istituto del soccorso istruttorio e il suo ambito di applicazione. È stato ribadito che il principio di tassatività delle cause di esclusione impone l'attivazione del soccorso istruttorio quando le carenze formali della domanda di partecipazione non si accompagnino ad una mancanza sostanziale del requisito di partecipazione. Non può essere esclusa dalla gara l'impresa che abbia omesso di rendere la dichiarazione circa l'assenza dei motivi di esclusione dalla gara con riferimento a tutti i soggetti di cui all'art. 80, comma 3, del d.lgs. 50/2016, trattandosi di una carenza formale (parere di precontenzioso n. 680 del 29 luglio 2020). Con riferimento ad un caso di paventata esclusione di un RTI per avvenuta produzione di un impegno a garanzia dell'offerta migliorativa in copia fotostatica non autenticata, ritenuto non idoneo a soddisfare le richieste della *lex specialis*, l'Autorità, richiamando quanto affermato nel "Bando tipo n. 2/2018" in merito alla cauzione provvisoria e alla possibilità di prevedere che la stessa sia corredata da una dichiarazione sostitutiva di atto notorio del fideiussore che attesti il potere di impegnare con la sottoscrizione la società fideiussore nei confronti della stazione appaltante e facendo riferimento agli approdi interpretativi in merito alla portata oggettiva e sistematica della disciplina del soccorso istruttorio, ha confermato l'esperibilità del soccorso istruttorio per sanare le carenze della cauzione, nel senso di applicare l'istituto ad ogni ipotesi di mancanza, incompletezza o irregolarità riferita alla cauzione provvisoria, purché la cauzione prodotta sia già stata costituita alla data di presentazione dell'offerta e decorra da tale data, onde scongiurare la violazione del principio di *par condicio*. Nel confermare inoltre che il soccorso istruttorio possa avvenire anche una volta intervenuta l'aggiudicazione, l'Autorità ha sancito la necessità, nel caso concreto, che la stazione appaltante espletasse il soccorso istruttorio, prima di procedere alla relativa esclusione (parere di precontenzioso n. 298 del 1 aprile 2020). Nel parere di precontenzioso n. 791 del 7 ottobre 2020, a fronte della totale assenza, in sede di presentazione dell'offerta, della dichiarazione di voler ricorrere al subappalto, si è ritenuto che non fosse possibile ricorrere al soccorso istruttorio, in quanto tale istituto è attivabile al fine di integrare dichiarazioni incomplete, ma non al fine di rimediare ai casi in cui una dichiarazione essenziale ai fini della partecipazione manchi del tutto. Nell'ipotesi di subappalto cd. necessario, il concorrente ha l'onere di dichiarare preventivamente le lavorazioni che intende subappaltare, mentre nella gara in questione egli aveva dichiarato nella propria domanda di partecipazione di voler ricorrere all'avvalimento per la categoria scorporabile OS24, istituto che risultava però inapplicabile ai lavori sui beni culturali (art. 146, co. 3 del d.lgs. 50/2020). Non sono mancate controversie insorte a fronte della mancata indicazione dei costi della manodopera. Con delibera n. 156 del 19 febbraio 2020,

relativa al Prec. 29/2020/S PB, trasmessa dal Comune di Porcari, divenuta congiunta per adesione successiva, si chiedeva di esprimere un parere in merito all'applicabilità del soccorso istruttorio per colmare la carenza di indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza. Nel parere di precontenzioso n. 156 del 19 febbraio 2020, è stato evidenziato come, nel caso di specie, non sembrava sussistere un impedimento insormontabile alla redazione di un'offerta completa in ogni suo elemento ovvero un'impossibilità oggettiva e insuperabile con la peculiare diligenza richiesta ai partecipanti ad una procedura di gara, per definizione forniti di esperienza e competenze tecniche nella redazione dell'offerta particolarmente elevate" necessaria a giustificare l'applicabilità della procedura del soccorso istruttorio. Negli atti di gara e nel modulo predisposto per l'offerta, infatti, non vi era alcun impedimento ad inserire l'indicazione dei costi, ma soltanto si tralasciava di specificare la suddivisione nelle due voci corrispondenti ad oneri della sicurezza e costi della manodopera. Tale omissione non è apparsa rilevante né idonea a indurre in errore i concorrenti. Pertanto si è concluso affermando che la carenza afferente a un requisito essenziale dell'offerta non è considerabile un'omissione formale, ma integra pienamente la violazione sostanziale della prescrizione di legge. Quindi si è ritenuta illegittima l'applicazione del soccorso istruttorio disposta dalla stazione appaltante per integrare l'indicazione dei costi della manodopera e della sicurezza. Nel parere di precontenzioso n. 783 del 7 settembre 2020, l'Autorità si è pronunciata circa la sanabilità tramite soccorso istruttorio della carenza del PASSOE nei casi in cui l'operatore economico abbia omesso non solo di produrre il PASSOE ma anche di registrarsi al sistema AVCPASS prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte. Al riguardo, è stato puntualizzato che la registrazione al sistema AVCPASS è presupposto indispensabile perché la stazione appaltante possa procedere alla verifica del possesso dei requisiti ma non costituisce condizione di partecipazione alla gara, e pertanto è possibile ricorrere al soccorso istruttorio per sanare la mancata produzione del PASSOE anche nel caso in cui la registrazione al sistema AVCPASS non sia stata effettuata prima della scadenza del termine per la presentazione delle offerte.

Alcuni pareri vincolanti hanno riguardato il calcolo del punteggio da attribuire all'offerta economica e il subprocedimento di individuazione della soglia di anomalia.

Con il parere di precontenzioso n. 207 del 26 febbraio 2020, l'Autorità ha affermato che il legislatore, nella nuova formulazione della lett. a) del comma 2-bis dell'art. 97 - come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. t) del d.l. 18 aprile 2019, n. 32, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 20, lett. t) della L. 14 giugno 2019, n. 55 - ha cristallizzato il principio in base al quale l'operazione del taglio delle ali è solo virtuale e consiste nel temporaneo accantonamento delle offerte che presentano valori estremi ai soli fini del computo della soglia di anomalia. Tale principio va applicato anche in una procedura sotto soglia nella quale la lex specialis prevede il meccanismo dell'esclusione automatica delle offerte, ai sensi del comma 8 dell'art. 97 del Codice, nell'ambito delle quali le offerte "accantonate" vanno considerate come offerte ammesse alla gara da assoggettare al meccanismo dell'esclusione automatica o alla diversa valutazione di congruità (nel caso in cui non operi l'esclusione automatica). Nel parere di precontenzioso n. 299 del 1 aprile 2020 è stato chiarito che nella formula bilineare utilizzata

per il calcolo del punteggio economico, le variabili *Ai*, *Amax* e *Asoglia* fanno riferimento al valore dei ribassi, inteso come differenza tra la base d'asta e l'offerta.

9.2 L'attività consultiva in tema di contratti pubblici

L'attività consultiva in tema di contratti pubblici è svolta dall'ANAC nel rispetto delle previsioni del Regolamento del 7 dicembre 2018.
Si tratta di un'attività finalizzata a fornire ausilio alle stazioni appaltanti (come definite all'art. 3, co. 1, lett. o), del Codice) nonché ai soggetti portatori di interessi collettivi costituiti in associazioni o comitati, in ordine alla corretta interpretazione ed applicazione della disciplina normativa in materia di contratti pubblici, mediante l'adozione di pareri su singoli casi concreti. Più in dettaglio, tale attività è volta ad orientare l'attività delle amministrazioni pubbliche nel rispetto della discrezionalità che le caratterizza e per tale sua caratteristica essa può ritenersi strettamente correlata alla funzione di vigilanza svolta dalla stessa Autorità.
Secondo le previsioni del Regolamento, l'attività consultiva è svolta con riferimento alle problematiche interpretative e applicative del d.lgs. 50/2016 che presentano una particolare rilevanza sotto il profilo della novità, dell'impatto socio-economico o della significatività dei profili problematici posti in relazione alle norme di riferimento.
Il Regolamento disciplina quindi il procedimento per lo svolgimento della funzione consultiva, individuando i casi in cui tale funzione è esercitata, i soggetti che possono presentare istanza di parere, i casi di inammissibilità della richiesta con il relativo procedimento di archiviazione, le modalità di predisposizione, approvazione e notifica del parere alle parti interessate.
In particolare, i pareri resi dall'Autorità in sede consultiva, sono approvati dal Consiglio e possono essere resi anche in forma semplificata nei casi in cui la questione giuridica sottoposta è di agevole interpretazione per via di precedenti pronunce dell'Autorità e/o di indirizzi giurisprudenziali consolidati.
Tali pronunce, come evidenziato, mirano ad orientare gli organi di amministrazione attiva tenuti ad adottare i provvedimenti amministrativi finali, ma anche a supportare i richiedenti sulla corretta applicazione della normativa in tema di contratti pubblici.
L'utilità di tale funzione trova conferma nelle numerose istanze di parere pervenute nel corso del 2020, in reazione alle quali risultano emessi circa 130 pareri, 3 dei quali resi in forma estesa, in quanto relativi a questioni giuridiche di interesse generale aventi il carattere della novità e utili ad orientare altri soggetti destinatari della normativa (consultabili sul sito istituzionale dell'Autorità).
Con particolare riguardo ai pareri resi in forma semplificata ai sensi dell'art. 7, comma 3, del Regolamento, le questioni interpretative esaminate in tale sede hanno riguardato principalmente i seguenti aspetti: requisiti di ordine generale fissati dall'art. 80 del Codice, con particolare riferimento alle fattispecie costituenti il grave illecito professionale ai sensi dell'art. 80, comma 5, lett. c); problematiche applicative dell'art. 63 del Codice, in relazione ai casi di ricorso alla procedura negoziata; affidamenti *in house* ai sensi dell'art. 5 del d.lgs.50/2016; affidamento dei contratti di

valore inferiore alle soglie ex art. 36; acquisti centralizzati; anticipazione del prezzo ex art. 35, comma 18, del Codice; subappalto; possibilità di concludere accordi tra amministrazioni aggiudicatrici ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 50/2016; qualificabilità degli enti richiedenti come organismi di diritto pubblico, ai sensi dell'art. 3 del d.lgs. 50/2016; affidamenti degli incarichi di progettazione; applicazione della clausola sociale; contratti di concessione e società di progetto ex art. 184 del d.lgs. 50/2016.

9.2.1. Le maggiori problematiche interpretative

In sede consultiva, nel corso del 2020, sono state trattate istanze di parere inerenti l'emergenza sanitaria in corso, nonché singole previsioni del d.l. 76/2020 conv. in l. 120/2020 (c.d. decreto semplificazioni).
Più in dettaglio, in relazione all'emergenza sanitaria, le richieste di parere hanno avuto ad oggetto prevalentemente la possibilità di procedere alle modifiche dei contratti in corso di esecuzione, ai sensi dell'art. 106 del d.lgs. 50/2016, mentre in ordine al d.l. semplificazioni hanno avuto ad oggetto principalmente la corretta interpretazione delle disposizioni recate dagli artt. 1 e 2, riferite agli affidamenti di valore inferiore e superiore alle soglie comunitarie e le relative procedure di aggiudicazione, nonché i procedimenti di programmazione.
Si evidenzia al riguardo che in merito alle previsioni del d.l. 76/2020, conv. in l. 120/2020, stante l'interesse generale dell'argomento, l'Autorità, con delibera del 26 ottobre 2020 ha approvato un parere (AG 2/2020) in ordine all'ambito applicativo dell'art. 2, comma 4, del decreto.
In tale sede, l'Autorità è stata chiamata a chiarire se la previsione citata abbia natura obbligatoria, nel senso di costituire un vincolo per le stazioni appaltanti a disapplicare la disciplina di diritto interno che non trovi diretto riscontro nella normativa sovranazionale e conseguentemente in quale parte la disciplina del Codice possa ritenersi di natura inderogabile.
Con riferimento agli aspetti evidenziati, l'Autorità ha illustrato in primo luogo la disciplina dettata dal d.l. 76/2020 e le criticità derivanti dalla sua applicazione. In secondo luogo, sulla base delle disposizioni dell'art. 2, comma 4, del citato decreto legge ha osservato che:

- la deroga contenuta nella norma, riferita ai casi di cui al comma 3 (ragioni di estrema urgenza derivanti dall'emergenza sanitaria in corso), riguarda gli appalti relativi alle opere ivi elencate.
- Per gli affidamenti dei contratti di lavori, servizi, forniture nonché per le attività di progettazione ed esecuzione dei contratti relativi alle suindicate opere pubbliche, ritenute evidentemente "strategiche" per la ripresa nazionale, le stazioni appaltanti "operano in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale".
- La disposizione contempla uno spazio derogatorio riferito sia alla fase dell'affidamento sia a quella dell'esecuzione del contratto.
- Si prevedono, tuttavia, alcuni limiti alla deroga ivi prevista, posto che la norma richiede alle stazioni appaltanti il rispetto: I. delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle

misure di prevenzione, di cui al 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"); II. dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, ivi inclusi quelli derivanti dalle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE; III. dei principi di cui agli articoli 30, 34 e 42 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 [Si tratta dei principi per l'aggiudicazione e l'esecuzione di appalti e concessioni (Art. 30), dei criteri di sostenibilità energetica e ambientale (art. 34), di conflitto di interesse (art. 42)]; IV. delle disposizioni in materia di subappalto.

- La norma stabilisce inoltre che la deroga ivi prevista si applica per "quanto non espressamente regolato dal presente articolo". Espressione che appare riferibile a tutti i commi e a tutte le previsioni dell'articolo in esame. Il rinvio in tal modo operato alle "altre" disposizioni dello stesso art. 2, consente di ritenere che per gli interventi previsti dall'art. 2, comma 4, del d.l. in esame, le stazioni appaltanti "possono" ricorrere, ai fini dell'affidamento, sia alle procedure "ordinarie" di cui al comma 2 dell'articolo 4, sia alla procedura negoziata senza bando di cui al comma 3, nei casi di estrema urgenza ivi indicati, sia infine al regime di deroga contemplato nel citato comma 4 nei termini sopra illustrati.

Sulla base delle considerazioni che precedono è stato quindi osservato «che l'ampia deroga contemplata nell'art. 2, comma 4, del d.l. semplificazioni, non abbia natura obbligatoria per le stazioni appaltanti ma che le stesse, per l'affidamento degli appalti relativi alle opere pubbliche ivi indicate, possano procedere alternativamente secondo le previsioni sopra citate».

Quale considerazione conclusiva, è stato inoltre osservato che sulla effettiva portata derogatoria dell'art. 2, comma 4, nonché sull'efficacia espansiva della medesima, che può determinare di fatto la disapplicazione di disposizioni di recepimento di direttive comunitarie (come è il d.lgs. 50/2016), con impatto diretto sul mercato dei contratti pubblici, l'avviso dell'Autorità serve a indirizzare l'operato delle stazioni appaltanti ma non può costituire interpretazione autentica della norma.

Nel corso del 2020, l'Autorità ha emanato altri due pareri in forma estesa.

Con parere del 14 ottobre 2020 (AG 1/2020), l'Autorità ha espresso avviso in ordine alle disposizioni dell'art. 216, comma 10, del d.p.r. 207/2010, in relazioni alle quali è stato chiesto di chiarire se il limite all'affidamento degli incarichi ai collaudatori esterni imposto dalle medesime previsioni, sia applicabile alle centrali di committenza che si occupano anche della fase di stipula ed esecuzione del contratto d'appalto (ex art. 37 del Codice) per diverse amministrazioni o se detto limite sia applicabile unicamente alle stazioni appaltanti, come definite dal Codice.

A tal riguardo l'Autorità ha in primo luogo illustrato il dato normativo di riferimento, evidenziando che dal tenore della disposizione sopra richiamata può desumersi, che:

- Il divieto riguarda il soggetto esterno incaricato di un collaudo in corso d'opera, affidatario dell'incarico e non appartenente all'organico delle stazioni appaltanti.
- È previsto un limite temporale di operatività del divieto: è stabilito infatti che l'affidatario del collaudo in corso d'opera non può essere incaricato di un nuovo collaudo dalla stessa stazione se non sono trascorsi almeno sei mesi dalla chiusura delle operazioni del precedente collaudo; tale termine è fissato in un anno, per i collaudi non in corso d'opera.
- Quanto alla figura della stazione appaltante rispetto alla quale è fissata l'operatività della disposizione, quest'ultima - dopo aver indicato che l'affidatorio dell'incarico di collaudo da parte di una stazione appaltante, non può essere incaricato dalla medesima di un nuovo collaudo - specifica che "Nel caso di stazioni appaltanti nazionali la cui struttura organizzativa è articolata su basi locali, il divieto è limitato alla singola articolazione locale".

Con riferimento a tale ultimo aspetto, nulla si prevede in relazione alle centrali di committenza.

Pertanto, l'Autorità, sulla base delle definizioni contenute nell'art. 3 del Codice, ha ritenuto applicabile anche alle centrali di committenza, deputate allo svolgimento dei compiti di cui all'art. 3 e 37 del Codice, la disposizione regolamentare di cui all'art. 216, comma 10 del d.p.r. 207/2010. Tuttavia, è stato evidenziato al riguardo che il divieto posto dalla previsione de qua deve essere vagliato anche alla luce della ratio perseguita dalla stessa. Tale ratio va individuata nella promozione della rotazione negli affidamenti degli incarichi di collaudo, che è principio finalizzato alla promozione della trasparenza e della concorrenza in tale settore. Sotto tale profilo, pertanto, è stato affermato che pur essendo la disposizione in esame applicabile in linea generale anche alle centrali di committenza, in quanto rientranti nel novero delle stazioni appaltanti, dal tenore della medesima disposizione sembra discendere che il divieto ivi posto operi con riferimento all'amministrazione rispetto alla quale l'incarico di collaudo è svolto, e non a tutte le amministrazioni per le quali la centrale di committenza opera. Una diversa interpretazione, peraltro, condurrebbe all'estensione dell'applicazione del divieto ivi posto, oltre il fine perseguito dalla norma. Si perverrebbe cioè ad impedire agli operatori economici già affidatari di incarichi di collaudo a seguito di gara indetta da una centrale di committenza per una amministrazione, di partecipare alle successive gare indette dallo stesso organismo ma per conto di altre amministrazioni, restringendo di fatto la concorrenza in tale settore. Inoltre, si perverrebbe alla differente applicazione della norma nel caso di mancato ricorso alla centrale di committenza da parte delle predette amministrazioni. In tal caso, infatti, all'affidatario di un incarico di collaudo da parte di una di esse, sarebbe consentito partecipare e potenzialmente aggiudicarsi i servizi di collaudo posti a bando da altre amministrazioni, senza i limiti sopra indicati. Anche sotto tale profilo, l'interpretazione proposta appare maggiormente coerente con la ratio pro concorrenziale della disposizione in esame.

Alla luce di tutto quanto sopra, l'Autorità ha concluso affermando che la ratio dell'art. 216, comma 10, del d.P.R. 207/2010, tesa a favorire una rotazione negli affidamenti e una maggiore concorrenza nel settore, deve essere interpretata come riferita alla singola stazione

appaltante in favore della quale il servizio di collaudo è affidato. Pertanto, nel caso di appalto indetto da una centrale di committenza, il divieto ivi posto, è da riferirsi alla singola amministrazione per la quale la gara è svolta e non alle diverse e molteplici amministrazioni in favore delle quali opera la centrale di committenza.

Con parere del 10 dicembre 2020 (AG 3/2020), l'Autorità ha analizzato la questione relativa alla corretta indicazione nel bando di gara delle categorie di lavorazioni inerenti la fornitura e la posa in opera di barriere stradali di sicurezza. Più in dettaglio l'oggetto dell'istanza di parere, in tal caso, ha riguardato i seguenti aspetti: a) se, in un appalto avente ad oggetto produzione, fornitura e posa in opera di barriere stradali di sicurezza, le stazioni appaltanti possano "discrezionalmente" decidere di chiedere che l'esecutore debba anche disporre di uno "stabilimento di produzione"; b) in caso di risposta affermativa, se è corretto che in un appalto che abbia ad oggetto la produzione, fornitura e posa in opera di barriere stradali di sicurezza, la stazione appaltante indichi come categoria prevalente la OS 13 e non già la OS12-A.

A tal riguardo l'Autorità ha osservato, sul primo punto, che al fine di individuare la categoria prevalente di un appalto di lavori è necessario tener conto del computo metrico estimativo nonché del capitolato tecnico, e di tutti gli allegati alla documentazione di gara (in tal senso Parere n.16 del 29/07/2014; delibera n. 1378/2016; delibera n. 791/2017). Ciò alla luce di quanto previsto dall'articolo 32, comma 7, del d.P.R. 207/2010. E' stato quindi ribadito che il sistema di qualificazione, oggi disciplinato dall'art. 84 del d.lgs. 50/2016 (e relativa disciplina attuativa contenuta nel D.P.R. 207/2010), articolato in categorie di opere generali e speciali e classifiche, deve intendersi come inderogabile da parte della stazione appaltante, che non può liberamente prescrivere nel bando di gara il possesso di categorie o classifiche differenti rispetto a quelle fissate dalla legge e dal regolamento (parere n.152 del 25.9.2013, parere n. 86 del 10.9.2009; Id., parere n. 264 del 17.12.2008). L'individuazione della categoria prevalente e della classifica alla quale appartengono le opere da appaltare, pertanto, non è rimessa alla discrezionalità della stazione appaltante, ma deve essere effettuata dal progettista sulla base delle vincolanti indicazioni contenute nel d.p.r. n. 207/2010 e, pertanto, ricade nella sua sfera di responsabilità (in questo senso: delibera n. 1378/2016, parere n.152 del 25.9.2013, parere n. 217 del 1612.2010; parere n. 67/2009, Cons. Stato, sez. VI, 30 dicembre 2004 n. 8292). Successivamente la stazione appaltante deve riportare nel bando di gara le categorie di lavori e le relative classifiche individuate dal progettista, alle quali si deve fare esclusivamente riferimento ai fini della partecipazione all'appalto ed alla relativa qualificazione (pareri dell'Autorità n. 153/2009, n. 197/2008 e n. 74/2008).

Con specifico riferimento alla fornitura e posa in opera di barriere stradali di sicurezza, è stato osservato che, come emerge anche dal d.m. 248/2016, sussistono delle differenze tra le categorie OS13 e OS12-A che possono individuarsi, oltre che nel differente oggetto di attività indicato nelle rispettive declaratorie, nonché nei requisiti di specializzazione richiesti per la loro esecuzione (art. 1, co. 3 d.m. citato), anche nelle diverse norme tecniche che regolano la produzione dei beni da posare in opera. Per le lavorazioni ricadenti nella categoria OS12-A, in quanto finalizzate alla sicurezza stradale

e, quindi, alla tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica, il legislatore ha dettato un speciale disciplina, sia con riferimento ai requisiti di professionalità richiesti dal d.m. 248/2016 (sopra indicati), sia con riguardo alle garanzie per la corretta esecuzione delle stesse, come previste dal citato art. 79 del Regolamento (richiamato dall'art. 217, co.1, lett. q) Reg). Si tratta quindi di lavorazioni altamente specialistiche che devono essere necessariamente eseguite da operatori economici dotati di adeguata capacità e professionalità (secondo quanto previsto nel d.m. 248/2016) e non possono quindi essere demandate ad imprese prive della necessaria qualificazione. Pertanto, in linea generale – ferma restando la specifica competenza e responsabilità del progettista nell'individuazione delle categorie di lavorazioni da inserire nel bando di gara (e nella verifica della tipologia di barriere da richiedere in gara) e le differenti caratteristiche delle lavorazioni riconducibili nelle classifiche OS13 e OS12-A (sopra evidenziate) – laddove l'oggetto dell'affidamento riguardi specificamente i "lavori di fornitura, posa in opera e manutenzione o ristrutturazione delle barriere stradali", la *lex specialis* dovrebbe opportunamente indicare, come categoria prevalente, la speciale categoria OS12-A. Sembra opportuno aggiungere al riguardo, che le categorie di opere altamente specializzate sono tali per indicazione normativa e non è riconosciuta alcuna facoltà alla stazione appaltante ovvero al progettista di effettuare valutazioni discrezionali al riguardo (cfr. determinazione 25/2001 e parere n. 145/2007).

Sulla base delle considerazioni che precedono l'Autorità ha quindi concluso affermando che i lavori di fornitura, posa in opera e manutenzione o ristrutturazione delle barriere stradali, sono ricompresi nella speciale categoria OS12-A. Si tratta di lavorazioni altamente specialistiche che devono essere necessariamente eseguite da operatori economici dotati di adeguata capacità e professionalità (secondo le previsioni del d.p.r. 207/2010 e del d.m. 248/2016) e che non possono essere demandate ad imprese prive della necessaria qualificazione e di specifica idoneità tecnico-professionale.

CAPITOLO 10

La vigilanza nel settore dei contratti pubblici

10.1 La vigilanza nell'anno 2020

L'attività di vigilanza sui contratti pubblici è avviata d'ufficio, anche sulla base della direttiva annuale, ovvero a seguito di segnalazioni presentate all'Autorità dall'autorità giudiziaria amministrativa ai sensi dell'art.1, co.32 bis della legge n.190/2014, dal pubblico ministero ai sensi dell'art.129 co.3 del c.p.p., dall'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art.19 co.5 lett.a bis) del d.l. 90/2014 e da ogni altra amministrazione o autorità pubblica ivi compresa quella ordinaria e contabile.
Nel corso dell'anno 2020, l'Autorità ha ricevuto 5301 segnalazioni e sono state aperte 1043 istruttorie.
Nell'espletamento dell'attività è stato tenuto contro degli effetti e dell'impatto dell'emergenza pandemica su stazioni appaltanti e operatori economici. Si richiama, in merito, la delibera ANAC n. 268 del 19 marzo 2020 con la quale, in coerenza con le disposizioni dell'art. 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, modificato con l'art. 37 del d.l. 8 aprile 2020, n. 23, l'Autorità ha disposto la temporanea sospensione dei termini nei procedimenti di propria competenza, ivi inclusi, quindi, i procedimenti di vigilanza, con ulteriori precisazioni.
Particolare attenzione è stata rivolta, per ciò che attiene agli affidamenti di lavori, alle procedure maggiormente significative in termini di importo, alle varianti, all'istituto dell'avvalimento ed alla sua corretta applicazione. Per i contratti di servizi e forniture, l'azione di vigilanza ha, in particolare, riguardato i settori pulizia, lavanderia, ristorazione, *facility management*, guardiania e vigilanza armata. Specifica attenzione è stata poi dedicata alle forniture nel settore sanitario e di servizi informatici, questi ultimi in relazione all'azione delle centrali di committenza, con specifica attenzione alla definizione dei bandi o degli avvisi di selezione ed alla presenza di misure idonee ad evitare la concentrazione nell'aggiudicazione di lotti a pochi o ad un unico operatore economico, alla verifica della proporzionalità dei requisiti richiesti, al fine di evitare eventuali pratiche anticoncorrenziali ed alla valutazione della domanda.
Per quanto riguarda, infine, le concessioni e i contratti di partenariato pubblico privato, l'azione di vigilanza dell'Autorità è stata indirizzata sulla verifica del rispetto dei tempi contrattuali e sull'abuso della proroga delle concessioni; sulla corretta allocazione del rischio; sul controllo effettivo sull'operatore economico e sul rischio di concentrazione del mercato.
Il Piano ispettivo per il 2020, recante indicazioni programmatiche da attuare con il supporto della Guardia di finanza e la collaborazione della RGS, ha subito gli effetti dell'emergenza pandemica che ha impedito l'espletamento delle ispezioni in loco. Sono, tuttavia, state

effettuate dalla Guardia di Finanza alcune ispezioni in materia di avvalimenti.
Nel corso dell'anno 2020 sono inoltre state emanate dall'Autorità alcune delibere di vigilanza conseguenti ad attività ispettiva espletata nell'anno (o negli anni) precedenti, come in seguito riportato.
L'attività di vigilanza è stata inoltre espletata anche a seguito di segnalazioni di soggetti privati o pubblici, rispondenti ai requisiti di ammissibilità previsti dal relativo regolamento.

10.2 I contratti di lavori pubblici

10.2.1. Le indagini conoscitive di settore

Nel presente paragrafo sono riassunte alcune indagini conoscitive di settore, svolte nell'anno 2020, che hanno consentito di analizzare criticità e fenomeni distorsivi ricorrenti nel mercato di riferimento o in relazione all'operato generale di una specifica stazione appaltante.

Avvalimento
Come già negli anni precedenti, l'Autorità ha dedicato specifica attenzione all'istituto dell'avvalimento di cui all'art. 89 del Codice, in relazione agli adempimenti del RUP sull'effettivo impiego delle risorse messe a disposizione dell'ausiliario nell'esecuzione dell'appalto.
Le indagini dell'Autorità, effettuate in collaborazione con la Guardia di Finanza, si sono concentrate sulla figura dei soggetti intermediari in materia di avvalimento, società di consulenza che operano nel settore, ed hanno rilevato l'esistenza di un sistema quasi automatico di messa in contatto tra le imprese che necessitano del prestito dei requisiti e le imprese ausiliarie, tramite una banca dati, che sembrerebbe non tenere conto della concreta disponibilità delle risorse dell'impresa ausiliaria, con possibile compromissione dei principi in tema di avvalimento. Quello che si è prospettato è un consolidato sistema di operatività, soprattutto con riferimento alla presenza di diversi consorzi stabili nel settore dell'avvalimento, che assicurerebbe una costante redditualità. È stata anche acquisita evidenza di una campagna pubblicitaria svolta dalle società di servizi nei riguardi dei soggetti interessati a conferire in prestito i requisiti, prospettabile in relazione ai vari corrispettivi minimi assunti a fronte della stipula dei vari contratti di avvalimento e di onorari percepiti in caso di aggiudicazione (Success Fee).
Le maggiori criticità rilevate, al riguardo, attengono alla ricorrenza di plurimi impegni da parte delle medesime imprese a prestare i requisiti di qualificazione in medesimi contesti temporali, spesso per appalti di importi rilevanti. Sono state riscontrate violazioni in merito all'inosservanza del disposto di cui all'art. 89, comma 9 del Codice che impone alle stazioni appaltanti di svolgere in corso d'esecuzione le verifiche sostanziali circa l'effettivo possesso dei requisiti e delle risorse oggetto dell'avvalimento da parte dell'impresa ausiliaria, nonché l'effettivo impiego delle risorse medesime nell'esecuzione dell'appalto e di effettuare le dovute comunicazioni all'Autorità. Non sono risultati, nella fase esecutiva dei lavori, effettivi apporti delle imprese ausiliarie, per lo più

nelle vesti di Consorzi stabili, in termini di personale e risorse, idonei a configurare la messa a disposizione della capacità esecutiva connessa al possesso della qualificazione/requisiti di partecipazione richiesti. Censurabile è apparso, altresì, l'operato di alcune stazioni appaltanti che non sono state in grado di dimostrare le verifiche condotte sull'effettività dell'avvalimento e, quindi, sulla stessa validità dei contratti che - in carenza di risorse effettivamente prestate - difetterebbero della causa in concreto.
In tale contesto, alla luce della normativa attuale che prospetta la risoluzione del contratto d'appalto nel caso in cui si accerti in corso d'opera che le prestazioni oggetto di contratto non sono svolte direttamente dalle risorse umane e strumentali delle imprese ausiliarie, le stazioni appaltanti interessate dagli accertamenti sono state sollecitate ad adottare ogni opportuna valutazione a fronte dell'accertamento del non corretto ricorso all'istituto dell'avvalimento, con invito a valutare, altresì, i presupposti per procedere alla risoluzione contrattuale, tenuto conto delle circostanze del caso e dell'eventuale venire in rilievo di profili di gravità dell'inadempimento agli obblighi di legge, ovvero ad adottare un maggior rigore nell'applicazione della normativa in esame, riguardo alle fattispecie risultate nella fase iniziale dell'esecuzione dell'appalto.
La presenza di diversi consorzi stabili nell'ambito dell'indagine condotta, coinvolti in diverse e contestuali procedure di gara, ha rafforzato i dubbi circa la serietà e l'affidabilità dell'impegno assunto, in relazione alla peculiare natura di tali consorzi e della loro qualificazione. I consorzi stabili, infatti, quali strutture deputate a operare nel mercato dei lavori pubblici come strumento associativo, sovente privo di adeguata organizzazione strumentale ed operativa, si qualificano con la somma delle qualificazioni SOA delle proprie consorziate a fronte del conferimento dei mezzi e delle risorse delle stesse. Si tratta quindi di soggetti giuridici che appaiono ontologicamente non strutturati ad assumere il ruolo di impresa ausiliaria.
Al fine di evitare che le richieste dichiarazioni di avvalimento si risolvano in una mera clausola di stile priva di concretezza, è stato chiarito che la dichiarazione circa il possesso delle risorse oggetto di avvalimento e la dichiarazione per l'assunzione dell'obbligo verso il concorrente e verso la stazione appaltante a mettere a disposizione per tutta la durata dell'appalto le risorse necessarie di cui è carente il concorrente deve interessare l'effettivo detentore del bene e, pertanto, nello specifico le imprese consorziate, trattandosi di soggetti attivi nel mercato, al di là della compagine consortile.
Sulla scorta di tali considerazioni, anche in applicazione di un orientamento giurisprudenziale è stata rilevata la necessità da parte del Consorzio stabile, che intenda fare ricorso all'utilizzo delle risorse delle imprese consorziate, della dimostrazione di poter disporre in virtù di uno specifico mandato, nell'ottica di garantire l'applicazione concreta dell'istituto dell'avvalimento.

Visita ispettiva presso ACEA S.p.A. e ACEA ATO 2 S.p.A. - Modalità di gestione dei contenziosi in fase di esecuzione dei contratti di lavori, beni e servizi funzionali alla gestione del servizio idrico integrato.
Ha assunto, altresì, carattere generale l'attività di vigilanza espletata nei confronti di ACEA S.p.A. e ACEA ATO 2 S.p.A. con riferimento alla gestione dei contenziosi in fase di esecuzione. La

vigilanza ha preso le mosse dagli esiti di una precedente attività ispettiva finalizzata alla verifica delle procedure attuate dall'Ente per la risoluzione dei contenziosi ancora pendenti nel maggio 2016, ovvero già definiti nel periodo compreso fra il 1 gennaio 2013 e il 19 aprile 2016 ed ha riguardato un complesso di 38 appalti.
Al riguardo è emerso che per 11 degli affidamenti considerati, per cui era stato definito il contenzioso, si era verificato un incremento economico consistente rispetto all'importo originariamente contrattualizzato, che in qualche caso sfiorava il 70%, a causa di perizie suppletive in corso d'opera. Tali perizie ed i conseguenti incrementi erano da imputarsi, in diversi casi, alla necessità di risolvere situazioni impreviste che parevano ascriversi ad una non esaustiva progettazione, con particolare riferimento ad una non attenta valutazione preliminare dello stato dei luoghi, come attestato dal frequente rinvenimento di sottoservizi non preliminarmente censiti, ovvero dall'esigenza di prevedere a posteriori onerose opere aggiuntive.
È stato altresì verificato che nella maggior parte degli 11 casi considerati le riserve iscritte dall'impresa avevano superato il 10% dell'importo contrattuale, senza che venissero attivate dalla stazione appaltante procedure di accordo bonario. I contenziosi erano stati infatti risolti tramite accordo transattivo ai sensi dell'art. 239 del d.lgs 163/2006. L'Autorità ha tuttavia richiamato l'attenzione di ACEA S.p.A. sulla circostanza che quando le riserve iscritte dall'appaltatore raggiungono il valore indicato dal Codice, pari al10% dell'importo contrattuale, la committenza è vincolata ad attivarsi per promuovere le procedure tutte per addivenire all'eventuale accordo bonario, senza possibilità quindi di sottrarsi alla compulsazione dell'appaltatore medesimo. Tale chiarimento si è reso necessario anche in considerazione del fatto che l'Ente si è difeso affermando la perfetta equipollenza tra transazione e accordo bonario.
Con delibera n. 593 del 8 luglio 2020 l'Autorità, conclusa l'istruttoria, ha pertanto contestato il mancato rispetto, da parte dell'ente, del disposto di cui all'art. 240 del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis* alle procedure considerate, in relazione alla mancata attivazione della procedura di accordo bonario al raggiungimento della soglia del10% del valore del contratto con riferimento all'importo delle riserve apposte dall'impresa esecutrice sui registri contabili. È stata altresì contestata, con riferimento solo ad alcuni dei contratti considerati, la distorta applicazione dell'istituto della transazione di cui all'art. 239 del d.lgs. 163/06.
Inoltre, è stata richiamata ACEA S.p.A. ad effettuare una più accurata redazione dei progetti da porre in gara con particolare riferimento ad una più attenta e puntuale valutazione dello stato dei luoghi e delle opere oggetto di intervento, al fine di ridurre drasticamente il ricorso alla redazione di varianti in corso di realizzazione ed il ricorso all'affidamento di opere suppletive/complementari, anche al fine di evitare di evitare di incorrere nel rischio della sostanziale alterazione delle condizioni del contratto.
A seguito di trasmissione della delibera, ACEA ATO2 S.p.A. ha comunicato l'intenzione di adottare alcune misure organizzative e procedurali, alla luce delle osservazioni dell'Autorità. In particolare, è stato comunicato l'intendimento di accentrare in un'unica unità organizzativa le funzioni amministrative a supporto della gestione di tutti gli aspetti preliminari alla realizzazione delle opere, nonché per il monitoraggio delle tempistiche di rilascio

dei titoli abilitativi e dei permessi, al fine di operare una più attenta pianificazione preliminare della progettazione riducendo al minimo i margini di ritardo o di disfunzione. È stata altresì comunicata la costituzione dell'Unità Verifiche Progetti, a cui è stato demandato l'espletamento dell'attività di verifica della progettazione ai sensi dell'art. 26, d.lgs. 50/2016, internalizzando la figura del RUP.

10.2.2 Le indagini su singoli affidamenti di lavori

Lavori per il risanamento conservativo dell'immobile denominato "B.P." da adibire a residenza universitaria e servizi, sito in Ancona - via Oddo di Biagio e contermini"

Con delibera n. 844 del 21 ottobre 2020 l'Autorità, all'esito di attività ispettiva, si è pronunciata sull'appalto avente ad oggetto i lavori per il risanamento conservativo dell'immobile denominato "B.P." da adibire a residenza universitaria e servizi, bandito dall' ERSU di Ancona ora ERDIS MARCHE Presidio di Ancona il 14 gennaio 2011 con importo a base di gara pari ad Euro 9.250.431,92.

L'attenzione dell'Autorità si è concentrata, in particolare, sui tempi di realizzazione dell'opera, in relazione all'anomalo andamento dei lavori ed alla macroscopica sproporzione tra la durata dei lavori contrattualmente prevista (540 giorni equivalenti a 18 mesi dalla stipula del contratto) e la durata effettiva di oltre 6 anni circa, Attenzione è stata riservata anche alle perizie di variante, esaminate sotto diversi aspetti che hanno riguardato sia il corretto inquadramento giuridico delle stesse, sia il superamento dei limiti ammessi per legge. Infatti è stato rilevato che a fronte del manifestarsi di errori progettuali, le perizie di variante resesi necessarie per un ammontare superiore al 20% dell'importo contrattuale originario avrebbero dovuto indurre la stazione appaltante alla risoluzione del contratto di appalto, secondo il disposto dell'art. 132, comma 4 del d.lgs. 163/2006 e s.m..

Inoltre, è stato rilevato il rischio che si sia verificata una variazione sostanziale del progetto originario, con la realizzazione di opere differenti rispetto a quelle poste a base di gara.

Ulteriore criticità è stata riscontrata con riferimento alle Convenzioni, con le quali l'allora ERSU di Ancona ha affidato direttamente ad ERAP MARCHE Presidio di Ancona la progettazione esecutiva di ridimensionamento e completamento dell'intervento di ristrutturazione del B.P., la direzione dei lavori e i connessi servizi tecnici, impegnando l'ERAP ad avvalersi sia delle prestazioni professionali specializzate dei propri tecnici interni, sia di professionisti esterni ed obbligando, in quest'ultimo caso, il suddetto Ente regionale affidatario ad utilizzare, per l'affidamento di incarichi professionali esterni, le procedure previste dal d.lgs. n. 50/2016 e s.m.i., applicabile *ratione temporis*.

Riguardo a tali previsioni ed i conseguenti affidamenti, è stata prospettata un'inammissibile delega di funzioni pubblicistiche all'ERAP, in violazione del disposto dell'art. 39 del d.lgs. 50/ che vieta espressamente - al di fuori del caso delle centrali di committenza - che un soggetto diverso dalla stazione appaltante interessata possa avviare e gestire il procedimento volto all'affidamento di un contratto pubblico. Inoltre le convenzioni in esame sono state ritenute non conformi alla giurisprudenza comunitaria e nazionale sugli accordi tra amministrazioni pubbliche. Sotto tale profilo è stato infatti osservato che le disposizioni contenute nelle citate Convenzioni, che regolano i movimenti finanziari tra i due enti regionali non si configurano come mero ristoro delle spese sostenute, ma sono calcolati secondo il criterio del costo necessario alla produzione del servizio reso da uno dei due enti a favore dell'altro, assumendo le caratteristiche di un corrispettivo, in aderenza allo schema tipico dei contratti di diritto comune ex art. 1321 c.c.

E’ stata, altresì, contestata la configurazione dell’ipotesi del c.d. in *house providing* orizzontale, di cui all’art. 5, comma 3 del Codice, tenuto conto della natura di Ente strumentale della Regione Marche, riconosciuta all’ERSU di Ancona dall’art. 7, comma 2 della legge regionale n. 38/1996, in ragione dell'assenza dei presupposti della fattispecie di legge.
Ulteriore irregolarità è stata riscontrata in relazione all’ammissione del raggruppamento aggiudicatario, ravvisando la non corretta applicazione dell’istituto dell’associazione per cooptazione e la carenza dei requisiti in capo all’impresa cooptata per la partecipazione alla procedura in qualità di mandante.

Autostrada A51 Tangenziale Est di Milano - Ristrutturazione svincolo di Lambrate e completamento viabilità di accesso al c.i. di Segrate
A seguito di attività ispettiva avviata nel 2018, l’Autorità con delibera n. 495 del 10 giugno 2020 si è pronunciata sulle affidamento per l“Autostrada A51 Tangenziale Est di Milano - Ristrutturazione svincolo di Lambrate e completamento viabilità di accesso al c.i. di Segrate". L’intervento, suddiviso in due macro-interventi lo "Svincolo di Lambrate" e la "Viabilità di accesso al c.i. Segrate", rispettivamente, "Lotto 1" e Lotto 2", prevedeva un importo complessivo pari ad € 40.894.438,33, per un tempo di esecuzione di 927 giorni naturali e consecutivi (con termine intermedio a 563 giorni per l'ultimazione della viabilità di collegamento al c.i. di Segrate). Il contratto di appalto veniva stipulato in data 9 novembre 2007.
Come rilevato dagli esiti ispettivi, nel corso dell’esecuzione delle opere, a causa dell’innalzamento del livello della falda a Milano non è stato possibile procedere al completamento della viabilità speciale in accordo con il progetto originario, e la stazione appaltante ha pertanto proceduto alla separazione dei due macro-interventi, affidando all’appalto originario, con una perizia di variante tecnica e suppletiva, la n. 2, le lavorazioni necessarie al completamento dell'intervento relativo allo svincolo di Lambrate e stralciando dal contratto originario l’intervento relativo alla viabilità di Segrate. Le opere stralciate sono state oggetto di una nuova progettazione e, sulla base del nuovo progetto esecutivo del c.d. "Lotto di completamento" è stata indetta una nuova procedura di affidamento di lavori.
Dall’istruttoria dell’Autorità sono emerse numerose criticità contestate con la richiamata delibera.
In primo luogo, è stato rilevato un anomalo andamento dei lavori con macroscopica sproporzione tra la durata dei lavori contrattualmente prevista (927 giorni) e la durata effettiva di circa 2.911 giorni. Al riguardo non è stato ritenuto sufficientemente giustificato il maggior tempo utile di 1.475 giorni concesso con la perizia di variante n. 2 a fronte di un modesto aumento (sia in cifra assoluta che relativa) dell'importo contrattuale.
Sempre con riferimento alla medesima variante n. 2, è stata ravvisata, altresì, una modifica sostanziale dei termini dell’appalto, a seguito dell’introduzione, per la realizzazione dei diversi e variati lavori, di n. 128 nuovi prezzi, per un importo complessivo di € 8.985.228,73, pari al 21,78% del nuovo importo contrattuale. Si è osservata, infatti, una contemporanea forte riduzione (- 40%) dell'importo dei lavori del secondo lotto ed un aumento del 57% dei costi del primo lotto con un notevole incremento dei tempi di realizzazione dell'opera ed un

incremento del 90% degli oneri per la sicurezza rispetto alle originarie previsioni.
Ulteriore elemento di criticità ha riguardato la carenza dei presupposti normativi per il riconoscimento delle varianti, diverse da quelle riconducibili alla sorpresa geologica e alle problematiche della falda, in relazione al lotto 1 e al lotto 2, prospettandosi, peraltro, la carenza della progettazione esecutiva in termini di indagini preliminari sullo stato dei luoghi interessati dai lavori.
È' stata contestata la correttezza del calcolo dell'equo compenso, operato in difformità dell'art. 10, comma 5, del D.M. 145/2000 - Capitolato Generale d'Appalto.
Profili di anomalia hanno riguardato, altresì, l'attivazione delle procedure di accordo bonario da parte del RUP oltre i limiti di importo e i termini procedimentali previsti dall'art. 240 del d.lgs. 163/2006, con inclusione di riserve iscritte successivamente all'avvio del procedimento di accordo bonario. Critico è apparso anche l'intervenuto atto di transazione, stipulato tra le parti contestualmente all'Atto aggiuntivo della perizia di variante tecnica e suppletiva n. 2, in conseguenza della riduzione degli interventi e dello stralcio dei lavori di cui al "Lotto B" (Segrate). Ciò in quanto la stipula del predetto atto risultava avvenuta quando la stazione appaltante non era stata ancora autorizzata dal Concedente allo stralcio dei lavori di cui al "lotto B", mentre la transazione non può avere ad oggetto diritti che per loro natura o per espressa disposizione di legge, sono sottratti alla disponibilità delle parti (art. 1966 del codice civile). Sempre con riferimento a detta transazione è stato rilevato che il riconoscimento all'Appaltatore della somma di euro 3.500.000,00 oltre IVA a titolo di anticipazione sulla definizione delle riserve rimesse alla Commissione fosse stato previsto in condizione di assoluta incertezza sull'effettiva risoluzione del contenzioso relativo alle riserve e potendo costituire una forma di "anticipazione del prezzo" in violazione del divieto all'epoca vigente di cui d.l. 28 marzo 1997, n. 79 (art. 5, commi 1 e 1bis, convertito dalla legge 28 maggio 1997, n.140).
Ulteriore elemento di anomalia ha riguardato le modalità di riduzione della penale, in difformità delle prescrizioni contrattuali.

*"SS 1 "Nuova Aurelia" – **viabilità di accesso all'HUB Portuale di Savona, interconnessione tra i caselli della A10 di Savona ed Albisola e i porti di Savona e Vado - Variante alla SS 1 Aurelia nel tratto tra Savona Torrente Letimbro ed Albisola Superiore***
Nel corso del 2020 è stato oggetto di vigilanza dell'Autorità anche l'affidamento dei lavori"SS1 viabilità di accesso all'Hub Portuale di Savona - interconnessione tra i caselli della A10 di Savona ed i porti di Savona e Vado", opera compresa nel Programma delle infrastrutture strategiche (legge 443/2001), con progetto definitivo per un investimento complessivo di € 239 Mln.
La procedura, nei riguardi della quale sono stati condotti degli accertamenti ispettivi prima dell'avvio del procedimento di vigilanza, è risalente al 2008, con consegna dei lavori avvenuta il 15 febbraio 2012 ed assegnazione di tempo utile pari a gg. 1.390, termine per l'ultimazione fissato al 5 dicembre 2015. Tuttavia, ancora nel 2019, quando è stata effettuata l'ispezione dell'Autorità, l'opera risultava completata nella misura di circa l'80%.
Con delibera n. 992 del 18 novembre 2020, sono state, pertanto, contestate numerose criticità afferenti alla fase esecutiva.

In primo luogo, è stato contestato l'anomalo andamento dei lavori, in riferimento alla durata dell'appalto prima dello scioglimento del contratto con l'ATI appaltatrice a seguito di procedura fallimentare ed in assenza di circostanze impreviste ed imprevedibili a giustificazione del protrarsi dei tempi.
Sono state inoltre rilevate consistenti variazioni tra il progetto definitivo di aggiudicazione ed il progetto esecutivo in carenza dei presupposti normativi a sostegno della variante e ravvisandosi altresì l'eccessiva onerosità della variazione nonché una sostanziale alterazione del progetto originario, con modifica sostanziale dei termini essenziali dell'appalto, riferibili alla quantità, qualità ed importo dei lavori.
In relazione all'intervenuta variante in corso d'opera, concernente la modifica del luogo di conferimento dei materiali di risulta, sono state ravvisate criticità in riferimento alla sussistenza dei presupposti per l'applicazione dell'art. 132 del d.lgs. 50/2016, in riferimento alla ricorrenza di delle ipotesi legittimanti di variante, rilevandosi, altresì, l'intervenuta consegna dei lavori da parte della stazione appaltante ANAS, senza tener conto dei maggiori oneri già prevedibili e degli elementi sopravvenuti che avrebbero reso non eseguibile il relativo progetto esecutivo, con carenza di indagini e rilievi da svolgersi nella fase progettuale nel censimento delle interferenze.

*Procedura aperta ex art. 60 D.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento dei **lavori di realizzazione nuova piazza di Cintolese** – 1' lotto*
L'istruttoria relativa all'affidamento in esame è stata avviata a seguito dell'esposto di ANCE (Associazione Nazionale costruttori edili) e ha riguardato l'anomala previsione nel disciplinare di gara allegato al bando ed elaborato da Consorzio CEV opera in qualità di centrale di committenza per conto del Comune di Monsummano Terme, inerente all'obbligo di pagamento di un corrispettivo in favore del soggetto aggregatore a copertura delle attività di consulenza e supporto effettuate per le procedure di gara, da svolgersi sulla piattaforma telematica gestita dal medesimo
L'Autorità ha contestato più volte la prassi di porre a carico degli operatori costi connessi alla gestione delle procedure informatizzate e l'organizzazione di una funzione amministrativa gravante sulla stazione appaltante e ciò in violazione dell'articolo 41 comma 2 bis del d.lgs. 50/2016, che sancisce il divieto di porre a carico dei concorrenti, nonché dell'aggiudicatario, eventuali costi connessi alla gestione delle piattaforme telematiche di negoziazione attraverso cui si svolgono le procedure.
Con la delibera n. 83 del 22 gennaio 2020 è quindi stata ribadita la non conformità della procedura in oggetto ai disposti di cui agli articoli 30 e 41 comma 2 bis del d.lgs. 50/2016, in quanto lesiva del divieto di pagamento del corrispettivo in capo all'aggiudicatario in favore della stazione appaltante e del principio di libera concorrenza. Contributi posti a carico degli operatori economici, infatti, determinano aggravi di costi per gli stessi, che possono traslarsi sulla stessa stazione appaltante e sulla collettività (es. con offerta di minori ribassi in gara).
La previsione di elementi di remunerazione a favore dell'ente appaltante ed a carico dell'aggiudicatario, per lo svolgimento di prestazioni di carattere pubblicistico connesse ad una procedura di gara è possibile, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione soltanto

in presenza di previsioni normative di rango primario, potendo configurarsi come una vera e propria imposizione tributaria. In assenza di una disposizione generale di copertura normativa deve pertanto ritenersi esclusa per le stazioni appaltanti la possibilità di richiedere il pagamento di una commissione agli aggiudicatari in relazione alle gare d'appalto.

Indagine campionaria relativa alle attività di collaborazione tra stazioni appaltanti, università ed enti di ricerca – "Incarico progettazione Centro temporaneo per attività economiche e produttive affidato a SAAD – UNICAM"

L'istruttoria ha riguardato una convenzione stipulata tra il comune di Camerino e la Scuola di Architettura e Design "Eduardo Vittoria" dell'università di Camerino (SAAD UNICAM) avente ad oggetto l'affidamento dell'incarico di progettazione dell'intervento denominato "Lavori sisma 2016 – Realizzazione delle strutture temporanee finalizzate a garantire la continuità delle attività economiche e produttive di cui agli artt. 2 e 3 dell'ordinanza CDPC n. 408 del 15.11.2016 – Delocalizzazione delle attività produttive presso l'area sita in loc. San Polo tra Via Madonna delle Carceri e Via Ottaviani", la cui base normativa veniva rinvenuta per espressa previsione nell'articolo 15 L. 241/1990 disciplinante gli accordi tra pubbliche amministrazioni per lo svolgimento di attività di interesse comune. Il procedimento si è concluso con delibera dell'Autorità n. 695 in data 4 agosto 2020.

L'esame della convenzione ha posto in rilievo diverse criticità e in particolare l'assenza dei requisiti di cui all'articolo 15 della legge 241/1990, per la sussunzione della suddetta convenzione negli accordi tra pubbliche amministrazioni.

Nel caso specifico, pur sussistendo il criterio soggettivo, stante la natura pubblicistica delle Università, è stata contestata la mancanza degli ulteriori requisiti, ovvero la gratuità, essendo previsto un corrispettivo che non poteva nel caso specifico essere considerato semplice ristoro per l'attività svolta, predeterminato, peraltro in una cifra non irrisoria, nonché la comunione dell'interesse pubblico alle amministrazioni, secondo cui l'accordo avrebbe dovuto stabilire o realizzare una cooperazione tra le amministrazioni finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati al fine di conseguire gli obiettivi comuni, in un'ottica sinergica.

L'Autorità ha quindi rilevato un utilizzo elusivo di tale convezione con conseguente illegittimo affidamento diretto della progettazione di un polo commerciale, in contrasto con le disposizioni del codice dei contratti pubblici che vietano il ricorso a procedure diverse da quelle previste dal Codice.

Parco Is Arenas - Interventi di riqualificazione ambientale e sportiva e infrastrutturale urbana PIA CA 13 5 Est Serpeddì

In data 7 ottobre 2019 l'Autorità ha effettuato una visita ispettiva presso il Comune di Quartu Sant'Elena, al fine di appurare le cause del ritardo nella esecuzione delle opere previste nel progetto denominato "Parco Is Arenas - Interventi di riqualificazione ambientale, sportiva e infrastrutturale urbana", nonché le ragioni del loro eventuale mancato completamento o, se del caso, della rinuncia alla loro realizzazione. L'intervento, compreso nel Programma Integrato PIA C.A.13 Serpeddì, prevedeva il completamento infrastrutturale delle strutture sportive presenti ed opere accessorie, in modo da migliorarne le condizioni attuali, e riqualificare l'area.

Con delibera n. 714 del 29 luglio 2020 è stato ritenuto:

- il generale contrasto dell'operato dell'amministrazione con i principi di economicità, efficacia e tempestività di cui all'art. 30 del d.lgs 50/2016;

- l'illegittima sospensione dei lavori ai sensi degli artt. 159 e 160 del d.P.R. 207/2010;
- l'insufficiente osservanza da parte del direttore Lavori a quanto previsto dall'art. 147 del d.P.R. 207/2010, in relazione al non adeguato espletamento delle proprie funzioni, constatata l'assenza di iniziative, nel lungo lasso di tempo nel quale i lavori sono stati sospesi, volte alla risoluzione delle problematiche tecnico-progettuali dell'appalto;
- l'insufficiente osservanza a quanto previsto dall'art. 10 del d.lgs. 163/2006, in relazione al non incisivo espletamento della funzione e dei compiti di responsabile del procedimento.

Nel caso di specie, l'Autorità ha rilevato che l'appalto, per il quale non è mai stato imposto il sequestro del cantiere e che ha visto la sostituzione di tutti i tecnici, compreso l'amministratore della ditta esecutrice, è infatti rimasto "bloccato" sostanzialmente a causa del procedimento giudiziario in corso. Pur dando atto di quanto evidenziato dai tecnici dell'amministrazione in ordine alla complessità dell'appalto così come venutosi a delineare in conseguenza anche delle rappresentate vicende di natura penale, l'Autorità ha quindi contestato la condotta dell'amministrazione comunale invitando la stessa e la regione Sardegna - cui è stata trasmessa la delibera conclusiva - a un costruttivo confronto per la risoluzione delle problematiche ancora in essere, al fine di completare i lavori e realizzare le opere necessarie per la rivalutazione dell'area da rendere fruibile ai cittadini.

Lavori di completamento della colmata Marisabella Porto di Bari

Con delibera 1088 del 10 dicembre 2020 l'Autorità si è pronunciata su un appalto che ha avuto un iter alquanto travagliato, risalente al 1995 quando, per la prima volta, vennero avviate le opere per la realizzazione della colmata di Marisabella, terminal da 300.000 mq su cui era previsto lo spostamento di buona parte del traffico merci del porto di Bari.

La realizzazione dell'opera ha subito alterne vicende che hanno visto una prima sospensione già nel 1998, per risoluzione del contratto con l'impresa esecutrice da parte del Ministero dei Lavori pubblici. Successivamente nel 2002 il progetto è stato ampliato e, dopo un lungo iter autorizzatorio, il nuovo bando veniva pubblicato nel 2008 e l'appalto aggiudicato nel 2012, incontrando da subito difficoltà esecutive connesse al rinnovo delle autorizzazioni ambientali. Seguiva, poi, la necessità di redigere una complessa perizia di variante, non accettata dall'appaltatore che instaurava un contenzioso al riguardo. Ulteriori complessità sono poi sopraggiunte in relazione alle operazioni di bonifica dei fondali ed al rinvenimento di ordigni bellici.

Le articolate e complesse vicende, unitamente al sopravvenuto stato di sofferenza economica dell'impresa appaltatrice, hanno quindi comportato una lunga sospensione dei lavori ed un forte ritardo complessivo degli stessi. L'avanzamento economico dell'appalto nel maggio del 2020 era appena pari a circa il 10%, mentre in calce al registro di contabilità risultano inserite domande e riserve dell'impresa per un ammontare complessivo quasi pari all'importo stesso dell'appalto.

In esito all'istruttoria condotta l'Autorità ha quindi potuto constatare come le criticità dell'affidamento afferissero solo in parte alla complessità degli interventi e al progressivo deteriorarsi

della condizione economica dell'affidatario, essendo, in altra parte, connesse all'articolazione dell'iter approvativo/amministrativo cui è stato sottoposto il progetto ed a carenze gestionali della stazione appaltante. È stato rilevato, in particolare che la frammentazione delle competenze e delle attività dei numerosi enti coinvolti non ha agevolato la tempistica di realizzazione delle opere rendendo necessario un complesso sforzo di coordinamento che in parte si è scontrato con un atteggiamento non sempre collaborativo degli Enti interessati nel processo approvativo/realizzativo dell'opera.
In relazione alle carenze rilevate - imputabili anche ad un difetto di diligenza del RUP soprattutto in relazione alla corretta applicazione delle disposizioni al tempo vigenti in materia di sospensione e ripresa dei lavori e di verifica ed adeguata imputazione della variante - l'Autorità ha disposto il monitoraggio dell'appalto con richiesta alla stazione appaltante di fornire aggiornamenti semestrali sullo stato di avanzamento dei lavori, nonché sugli interventi posti in atto nei confronti dell'appaltatore per indurlo al rispetto dei tempi contrattuali.

Tangenziale di Napoli A56 – Lavori di manutenzione straordinaria necessari a ripristinare la funzionalità statica del Viadotto Capodichino e delle Rampe Est e Ovest di corso Malta

A seguito delle verifiche effettuate nell'anno 2019 su un campione di interventi realizzati in somma urgenza ai sensi dell'art. 163 del d.lgs. 50/2016, venivano individuati 6 distinti interventi dichiarati di somma urgenza dalla società concessionaria autostradale Tangenziale di Napoli S.p.A., riconducibili ai "Lavori di manutenzione straordinaria necessarie a ripristinare la funzionalità statica del viadotto Capodichino e delle rampe est ed ovest di corso Malta". Nonostante la qualificazione, gli interventi non sembravano nella sostanza riconducibili alle fattispecie emergenziali di cui alla richiamata norma e, pertanto, veniva avviata una specifica attività istruttoria.
L'attività di vigilanza espletata nei confronti della società, interamente partecipata da Autostrade per l'Italia S.p.A., ha evidenziato l'effettuazione di affidamenti che, pure se urgenti e indifferibili, non erano attribuibili alle circostanze di somma urgenza di cui all'articolo 163 d.lgs. 50/2016, poiché non derivanti da fatti connotati di imprevedibilità, bensì imputabili alla negligente gestione del concessionario cui è parsa ascrivibile una non adeguata manutenzione delle strutture nel tempo.
L'indagine istruttoria ha altresì rilevato discrasie in merito ai controlli e ai monitoraggi delle opere in gestione affidati alla società di ingegneria SPEA, appartenente alla medesima holding della società Tangenziale di Napoli S.p.A. e che conseguentemente opera in assenza di terzietà rispetto ad essa. È emerso, in particolare, che i controlli e conseguenti interventi sul viadotto sono stati sostanzialmente effettuati solo a seguito di pressanti sollecitazioni della struttura tecnica del ministero vigilante e non già a seguito dell'attività di controllo condotta da SPEA. È apparsa assente, infine, una coerente e coordinata visione di insieme degli interventi finalizzati a conseguire il complessivo miglioramento strutturale dell'opera.
Con delibera n. 978 del 21 ottobre 2020, a conclusione dell'attività istruttoria avviata, l'Autorità ha quindi contestato che gli interventi effettuati sul viadotto Capodichino, pur indifferibili e

urgenti, non erano riconducibili alle circostanze di somma urgenza di cui all'articolo 163 d.lgs. 50/2016, bensì a situazioni di incuria, degrado e ammaloramento risalenti nel tempo, generati, di fatto, da una inadeguata attività di monitoraggio e manutentiva delle infrastrutture e, dunque, sostanzialmente imputabili al Concessionario A seguito della ricezione della delibera dell'Autorità la società Tangenziale di Napoli S.p.A., pur ribadendo la legittimità del proprio operato, ha tuttavia riferito di avere risolto ogni rapporto di collaborazione con SPEA, individuando un nuovo operatore per l'espletamento delle attività di monitoraggio.

Interventi di somma urgenza presso il Palazzo della Ragione di Milano
A seguito di segnalazione, l'Autorità ha svolto attività istruttoria in relazione a due affidamenti di lavori in regime di somma urgenza presso il Palazzo della Ragione di Milano.
Il procedimento di vigilanza è stato definito con la delibera n. 922 del 28 ottobre 2020 che ha rilevato diversi profili di criticità.
In primo luogo, è stato contestato l'uso distorto della procedura di somma urgenza di cui all'art. 163 del d.lgs. 50/2016, in quanto, per entrambe le procedure, nell'elenco delle lavorazioni inserite in perizia figuravano categorie di opere che non apparivano direttamente riconducibili alla rimozione dello stato di pericolo e pregiudizio e incidenti non poco sull'importo totale della perizia giustificativa di spesa.
È stata contestata, inoltre, una condotta della stazione appaltante non improntata ai criteri di efficacia, economicità ed efficienza previsti dalla vigente normativa, in quanto l'immobile di cui trattasi versava già da tempo in condizioni critiche e l'amministrazione aveva già avuto modo di definire ben prima dei due interventi di somma urgenza oggetto di vigilanza, un progetto esecutivo pilota di restauro conservativo, senza tuttavia poi procedere a tempo debito con un intervento complessivo e organico di recupero e restauro conservativo.
È stato poi accertato il superamento del limite di importo di 300.000,00 euro di cui all'art. 148, comma 7, del d.lgs. 50/2016, oltre alla presenza di proroghe sovradimensionate che hanno dilazionato in maniera significativa la durata contrattuale (rispettivamente del 60% e del 50%) e, infine, il difetto di qualificazione del soggetto esecutore.

*Lavori di recupero e valorizzazione della scuola primaria "Luigi Settembrini" nel comune di Nocera Superiore – **Primo stralcio.***
Con delibera n. 1159 del 22 dicembre 2020 è stata definita l'istruttoria, avviata a seguito di specifica segnalazione, con riferimento ai lavori di recupero e valorizzazione della scuola primaria "Luigi Settembrini" nel comune di Nocera Superiore. Le criticità segnalate afferivano a gravi lacune di carattere progettuale - sia in relazione alla valutazione dello stato dei luoghi sia nella redazione di vari elaborati tecnici – che avrebbero reso necessaria l'introduzione di una variante strutturale consistente nella sostituzione di alcuni interventi di consolidamento/ripristino con altri di demolizione/ricostruzione. La segnalazione evidenziava, inoltre, come l'intervento suddetto non godesse dei necessari requisiti di funzionalità e fruibilità previsti dalla norma.

A conclusione dell'attività di vigilanza espletata, con la citata delibera l'Autorità ha accertato la sussistenza di profili di criticità disponendo conseguentemente il monitoraggio della fase finale dell'appalto, attraverso richiesta alla stazione appaltante di fornire, con cadenza trimestrale, una relazione di aggiornamento.
Tra le criticità emerse è stato rilevato come il progetto esecutivo delle opere, quanto meno nella sua componente strutturale, presentasse evidenti e significative carenze discendenti da una inadeguata valutazione dello stato dei luoghi, in violazione del disposto dell'art. 23 comma 8 del d.lgs. 50/2016.
Ulteriore profilo di criticità strettamente connesso al precedente, è stato ravvisato nella inadeguatezza della procedura di verifica/validazione posta in essere dall'amministrazione che non è stata in grado di rilevare le carenze dell'attività di progettazione svolta nel suo complesso e, ancor prima, l'insufficiente attività di accertamento in ordine allo stato di fatto dei luoghi e delle strutture interessate dall'intervento. E ancora, per ciò cha attiene alla fase istruttoria, la suddivisione delle lavorazioni effettuata dalla SA in due distinti interventi un primo stralcio "funzionale" e lavori definiti come "complementari" è apparsa non in linea con le disposizioni del Codice dei Contratti afferenti alle specifiche fattispecie. In particolare, le opere affidate come "complementari" sono apparse quali interventi chiaramente distinti e diversi da quelli ricompresi nell'intervento originario principale, in contrasto con la nozione di cui all'art. 63 comma 5 del d.lgs. 50/2016. In ultimo, è stata rilevata e contestata una gestione complessiva dell'appalto non ispirata ai principi generali di cui all'art. 30 del Codice, anche a fronte dei consistenti ritardi rispetto alla durata complessiva da contratto dei lavori pari a 330 giorni naturali e consecutivi, in quanto dopo 600 giorni di attività le opere del primo stralcio non risultavano del tutto ultimate e le opere complementari erano ancora in corso di esecuzione.

10.3 I contratti di servizi e forniture

Nel corso dell'anno 2020, l'attività di vigilanza sugli appalti di servizi e forniture ha affrontato tematiche e settori rilevanti quali gli affidamenti per l'accoglienza dei migranti, gli affidamenti di incarichi di consulenza e patrocinio legale. Nell'ambito delle istruttorie concluse su affidamenti posti in essere precedentemente all'emergenza connessa alla crisi pandemica sono emerse, come ancora ricorrenti, criticità già note, afferenti a ciascuna delle diverse fasi della procedura, quali l'utilizzo improprio dell'affidamento diretto e della proroga tecnica (soprattutto negli affidamenti a cura delle aziende del servizio sanitario nazionale e di amministrazioni della difesa e della ricerca), difficoltà nella adeguata programmazione (ancora nel settore sanitario), artificioso frazionamento degli appalti ed improprio utilizzo della procedura negoziata (in particolare ex art. 63, comma 2 lett. b del Codice).
Anche nel settore dei servizi e delle forniture, l'azione di vigilanza dell'Autorità si è articolata, quando è stato possibile, attraverso ispezioni, indagini di settore e istruttorie su casi specifici.

***Gestione** dell'accoglienza ai migranti*

L'Autorità ha proseguito anche per l'anno 2020 l'attività di vigilanza di carattere puntuale avente ad oggetto l'affidamento di appalti di servizi per la gestione dell'accoglienza ai migranti, sia per quanto riguarda la cd. "prima accoglienza", gestita dalle Prefetture sia per quanto riguarda la cd. "seconda accoglienza", attraverso il Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) gestito dagli enti locali.

Con riferimento alla prima accoglienza, in base al protocollo di intesa con la Guardia di Finanza, l'Autorità ha delegato al nucleo speciale anticorruzione GdF l'esecuzione di specifici accertamenti ai sensi dell'art. 213, comma 5, del d.lgs. 50/2016, presso alcune Prefetture. Tra questi, gli accertamenti ispettivi effettuati, rispettivamente, presso la Prefettura di Roma (accordo quadro con più soggetti economici, per la durata di due anni, per l'affidamento dei servizi di accoglienza e dei servizi connessi ai cittadini stranieri richiedenti asilo presso strutture temporanee ubicate nella Città Metropolitana di Roma Capitale. Lotto 2 "Zona Città Metropolitana") e la Prefettura di Torino (accordo quadro con più soggetti economici per l'affidamento in parte del territorio della Provincia di Torino del servizio di accoglienza ed assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale dalla data presunta del 1.4.2018 alla data presunta del 31.3.2020) hanno consentito l'acquisizione di esaustivi chiarimenti e si sono conclusi con l'archiviazione dei rispettivi procedimenti di vigilanza (delibere ANAC n. 1115 del 16.12.2020 e n. 1161 del 22.12.2020) .

Un ulteriore accertamento è stato effettuato presso la Prefettura di Milano al fine di acquisire puntuali elementi conoscitivi in ordine alle procedure adottate nella scelta del contraente, all'idoneità soggettiva a contrarre dell'appaltatore aggiudicatario nonché sui sistemi di monitoraggio e controllo posti in essere dalla stazione appaltante prodromici alla liquidazione dei previsti pagamenti nell'ambito dell'appalto identificato concernente l'affidamento mediante accordo quadro/convenzione con più operatori economici del servizio di accoglienza ed assistenza di cittadini stranieri richiedenti protezione internazionale e gestione dei servizi connessi presso strutture site nel territorio della Provincia di Milano (periodo 1.3.2017 – 31.12.2017).

All'esito del procedimento di vigilanza, con delibera n. 88 del 27 gennaio 2021 l'Autorità ha rilevato il contrasto del metodo di computo adoperato per la determinazione del valore dell'appalto con le disposizioni dell'art. 35, co. 4 del d.lgs. 50/2016 e la non corretta applicazione di quanto previsto dall'art. 80 del d.lgs. 50/2016, per mancato rinnovo delle verifiche sulla regolarità contributiva (DURC.) ai fini della liquidazione prestazioni relative alla ripetizione dei servizi e, più in generale, sul possesso dei requisiti speciali, al fine di appurare la loro permanenza in capo all'esecutore anche nella fase di ripetizione dei servizi.

Per quanto riguarda la cd. seconda accoglienza, gestita dagli enti locali, l'attività di vigilanza è stata espletata sulla base di segnalazioni da parte di operatori economici e/o d'ufficio.

Con delibera n. 446 del 27 maggio 2020, a conclusione dell'istruttoria avente ad oggetto l'affidamento dei servizi di accoglienza nell'ambito del Sistema di Protezione Richiedenti Asilo e Rifugiati (SPRAR) per

il triennio 2017/2019 effettuato dal comune di Racalmuto (AG), l'Autorità ha contestato illegittimità connesse al reiterato utilizzo delle cd. proroghe tecniche al precedente gestore, in assenza dei relativi presupposti applicativi ed in violazione del divieto di affidamento diretto dei contratti di importo superiore alle soglie comunitarie.
Con delibera n. 921 del 28 ottobre 2020 l'Autorità si è pronunciata sull'operato del comune di Salemi (TP) in relazione alla prosecuzione anche per il triennio 2017/2019 dell'affidamento della gestione del progetto SPRAR MSNA 1094, già effettuato per il triennio 2014/2016. All'esito dell'istruttoria è emersa l'assenza di giustificazioni rinvenibili nel vigente quadro normativo (d.lgs. 50/2016) per la disposta prosecuzione, in forma diretta, tramite rinnovo tacito della convenzione originaria, senza una procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto attuatore.

Affidamenti di appalti di servizi e forniture da parte di enti del servizio sanitario nazionale
Nel corso del 2020 sono state definiti diversi procedimenti di vigilanza avviati all'esito di indagini espletate dal nucleo speciale anticorruzione della Guardia di Finanza e dalla Ragioneria Generale dello Stato, in forza di protocollo di intesa, sugli appalti di servizi e forniture da parte di enti del servizio sanitario nazionale.
Oggetto di vigilanza è stata l'attività dell'azienda sanitaria provinciale di Messina, con particolare riferimento alle proroghe ed ai rinnovi contrattuali l'affidamento dei servizi di lavanolo, pulizia e ristorazione, correlati all'espletamento della gara per la gestione dei servizi integrati aggiudicata con deliberazione del 27 ottobre 2017, nonché alle reiterate proroghe tecniche per l'affidamento degli appalti aventi ad oggetto il servizio di pulizia e sanificazione dei locali di tutti i distretti sanitari. Con delibera n. 152 del 19 febbraio 2020 l'Autorità ha riscontrato la non conformità dell'operato della ASP non coerente con il quadro normativo di riferimento.
Una simile criticità è stata contestata, con delibera n. 304 del 1° aprile 2020 e sempre a seguito di accertamento ispettivo, nei confronti della Azienda Sanitaria Ospedaliera SS. Antonio e Biagio e C. Arrigo di Alessandria. Anche in questo caso è stata ravvisata la violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, di cui al comma 1 dell'art. 2 del d.lgs. 163/2006 (oggi art. 30 comma 1, del d.lgs. 50/2016). È stata rilevata, altresì, una carenza di programmazione che non ha consentito di garantire il regolare e tempestivo avvicendamento degli affidatari.
Le visite ispettive effettuate presso ulteriori aziende sanitarie hanno confermato il frequente ricorso alle fattispecie delle proroghe e dei rinnovi che, all'esito di più approfonditi accertamenti nel corso dei procedimenti di vigilanza successivamente avviati, si sono rivelati quasi sempre disposti in contrasto con il quadro normativo di riferimento.
Con delibera n. 175 del 24 febbraio 2021 è stato contestato alla ASL n. 1 di Avezzano – Sulmona – L'Aquila, per quanto riguarda l'affidamento dei servizi di lavanolo, materasseria, pulizia – sanificazione – disinfezione, guardiania e portierato il mancato rispetto del disposto dell'art. 57, comma 5, lett. b del d.lgs. 163/2006, applicabile *ratione temporis*, relativamente all'esercizio dell'opzione di rinnovo oltre il limite triennale dalla stipula del

contratto e al mancato computo dell'importo dei servizi successivi nella determinazione del valore globale del contratto. È stato altresì riscontrato il frequente ricorso a provvedimenti di proroga in violazione di quanto previsto dall'art. 23 della legge 62/2005 e la mancata dimostrazione dell'avvenuto controllo della certificazione antimafia e dei carichi pendenti per taluni degli affidamenti considerati

Con delibera n. 949 del 4 novembre 2020 è stato contestato all'azienda sanitaria della provincia autonoma di Bolzano, con riferimento alle procedure di acquisizione di suturatrici, clip e applicatori effettuate nel periodo 2017-2019,il ricorso contratti ripetutamente affidati in forma diretta ai medesimi operatori economici, ciascuno di importo di poco inferiore a 40 mila Euro, in assenza di ragioni oggettive, circostanza che ha determinato di fatto un frazionamento ai sensi dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016 ed una sottrazione di tali affidamenti alle ordinarie procedure ad evidenza pubblica. È stato inoltre appurato che la prassi di acquistare suturatrici, clip e applicatori tramite affidamenti diretti reiterati nel tempo è stata favorita dalla tardiva indizione della procedura aperta di rilevanza comunitaria rispetto a quanto previsto negli atti di programmazione, dovuta alla complessità dell'iter prescelto per la predisposizione dei documenti di gara, nonché a carenze organizzative interne alla stazione appaltante; il tutto in contrasto con il principio di tempestività enunciato dall'art. 30 del d.lgs. 50/2016, corollario del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Per gli affidamenti di importo inferiore a 40 mila euro è stata inoltre riscontrata la mancata emanazione delle determine a contrarre, con violazione dell'art. 32, comma 2, del d.lgs. 50/2016.

Con delibera n. 1030 del 25 novembre 2020 è stato rilevato sia con riferimento al territorio della ex AUSL n. 3 di Foligno che con riferimento al territorio della ex AUSL n. 4 di Terni (entrambe adesso AUSL Umbria 2) il ricorso a forme anomale di rinnovo disposte dopo la scadenza dei contratti, quindi successivamente al limite triennale ex art. 57, comma 5, lett. b., del d.lgs. 163/2006 e con efficacia retroattiva, a sanatoria di servizi in parte già erogati, E' stato altresì rilevato l'utilizzo in maniera estensiva dell'istituto della proroga tecnica con riferimento ai servizi di assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare, oltre all'incompletezza dei controlli sui requisiti generali dei soggetti aggiudicatari ex art. 38 d.lgs. 163/2006.

Con delibera n. 542 del 1 luglio 2020 è stata rilevata, anche nei confronti dell'Azienda Provinciale per i Servizi Sanitari (APSS) di Trento, la violazione del disposto dell'art. 57, comma 5, lett. a), del d.lgs. 163/2006, per l'affidamento del servizio di lavaggio e noleggio delle felpe per il personale del comparto sanitario dell'APSS, a causa dell'assenza della richiesta circostanza imprevedibile, posto che l'estensione contrattuale era stata già prevista negli atti di gara al momento dell'indizione della procedura. È stata altresì contestata, con riferimento alla fornitura di dispositivi medici sterili, la violazione della lettera b) del citato art. 57, comma 5, del d.lgs. 163/2006 per la fornitura di dispositivi medici sterili, in quanto la relativa procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando è stata effettuata in assenza di un progetto di base oggetto della prima procedura, nei tre anni successivi alla stipula del contratto iniziale e senza il computo dell'importo complessivo stimato dei servizi successivi nella determinazione del

valore globale del contratto ai fini della determinazione della soglia di valore dell'affidamento.
Con delibera n. 770 del 27 ottobre 2020 è stato contestato alla ASL di Lecce, l'illegittimità dell'affidamento, successivamente al 31 maggio 2016, del servizio di trasporto su strada dei pazienti diversamente abili dai rispettivi domicili alle sedi dei Servizi Riabilitativi di riferimento della Asl di Lecce e ritorno, in quanto avvenuto tramite atti di rinnovo tacito del contratto originario. La norma richiamata è stata in questo caso l'art. 57 comma 7 d.lgs. 163/2006, che vieta il rinnovo tacito dei contratti pubblici disponendo la nullità dei contratti rinnovati tacitamente.
Con delibera n. 147 del 17 febbraio 2021 l'Autorità ha riscontrato anomalie nell'attività contrattuale dell'ASL di Benevento, con particolare riferimento alle proroghe e agli affidamenti diretti ex art. 36, comma 2, lett. a, del d.lgs. 50/2016, in relazione all'affidamento di vari servizi e forniture. È stato inoltre contestato l'utilizzo ripetuto nel tempo della proroga c.d. tecnica e dell'affidamento diretto da parte dell'azienda sanitaria in violazione dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza di cui all'art. 2, comma 1 del d.lgs. 163/2006, oggi art. 30, comma 1, del d.lgs. 50/2016. In ragione delle criticità riscontrate l'Autorità ha disposto di procedere al monitoraggio nei confronti della ASL di Benevento incentrato sulle future iniziative assunte con riferimento agli affidamenti di beni e servizi della medesima tipologia.
Con delibera n. 457 del 27 maggio 2020, a seguito di riunione di tre procedimenti di vigilanza separatamente avviati, l'Autorità ha contestato alla ASP di Reggio Calabria l'effettuazione di proroghe/rinnovi contrattuali nonché di affidamenti diretti, in contrasto con il disposto normativo e quali anomalie scaturenti da una intempestiva o inidonea attività di programmazione degli acquisti di servizi e forniture. In particolare, l'indicata delibera ha costituito altresì l'occasione per formulare, sulla base dei casi concreti, ma anche in termini più generali, i seguenti chiarimenti:

a) il sistema di acquisti centralizzato richiede agli enti del SSN un ruolo attivo all'interno del processo di acquisto; esso comporta una accurata analisi del fabbisogno, necessaria ad una efficace programmazione e un costante monitoraggio delle procedure rese disponibili, ai sensi dell'art. 6, comma 1, del 6 del d.l 35/2019, dalla Consip SpA e dalle Centrali di committenza di altre regioni, anche ai fini delle tempestive adesioni alle convenzioni e agli accordi-quadro;
b) la proroga tecnica, come disciplinata dall'art. 106, comma 11 del d.lgs. 50/2016, è uno strumento di carattere eccezionale, attivabile al fine di assicurare la continuità del servizio, il cui utilizzo è limitato al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure per l'individuazione del nuovo contraente; essa può essere legittimamente disposta qualora determinata da oggettivi e insuperabili ritardi nella conclusione della gara, non invece se dovuta a un'indizione tardiva soggettivamente addebitabile alla S.A.;
c) l'utilizzo reiterato nel tempo di proroghe e affidamenti diretti integra la violazione dei principi eurounitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza, enunciati all'art. 30 del d.lgs. 50/2016;

d) la richiesta di acquisto di farmaci, dispositivi medici e diagnostici, altro materiale sanitario di consumo corrente e di beni durevoli infungibili e/o esclusivi ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016, deve indicare le caratteristiche tecnico-prestazionali del bene, ritenute indispensabili, e le eventuali soluzioni che giungono al medesimo risultato prestazionale con metodologie diverse considerate equivalenti;
e) nelle situazioni in cui la stazione appaltante ritiene che un certo fabbisogno possa essere soddisfatto unicamente mediante l'acquisto di beni o servizi infungibili è necessario che la stessa acquisisca tutte le informazioni disponibili attraverso adeguate consultazioni preliminari di mercato ex art. 66 del d.lgs. 50/2016, per verificare quali siano le soluzioni effettivamente disponibili per soddisfare l'interesse pubblico per il quale si procede, e riporti successivamente gli esiti dell'indagine preliminare svolta tra le motivazioni della delibera a contrarre.

Con delibera n. 308 del 1 aprile 2020, a conclusione di un procedimento di vigilanza avviato a seguito di una comunicazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), con allegata una segnalazione dell'Ispettorato del Lavoro, con la quale venivano evidenziati alcuni presunti profili di anomalia nel servizio di pulizia e sanificazione dell'ospedale di Cassino. L'Autorità ha formulato specifiche contestazioni all'ASL di Frosinone con riguardo all'estensione di detto affidamento ad ulteriori servizi aggiuntivi tra cui il "ritiro dei farmaci", la "raccolta di prelievi ematici e invio al Laboratorio di analisi", la "consegna di materiale cartaceo ai reparti/uffici", la "movimentazione dei materiali per dialisi" e la "movimentazione dei pazienti" per il servizio di radiologia, per i poliambulatori, l'osservazione breve e il pronto soccorso. Al riguardo, in sede di valutazione dei provvedimenti estensivi applicati dall'ASL Frosinone, si evinceva che gli stessi erano stati disposti in dipendenza di specifiche richieste di alcuni responsabili sanitari trovatisi in situazioni di grave carenza di personale. Tuttavia, l'Autorità rilevava che l'ipotesi prospettata dall'ASL di Frosinone, per giustificare anche normativamente il proprio operato, non poteva applicarsi al caso di specie, in quanto la necessità indicata derivava principalmente da strutturali carenze di organico, dovute al normale "turn-over" conseguente al pensionamento del personale dipendente precedentemente occupato in tali mansioni. Tale circostanza, ha osservato l'Autorità, non può catalogarsi come imprevista per una azienda sanitaria che dovrebbe programmare, con un congruo anticipo, il normale flusso del personale alle sue dipendenze. Inoltre, è stato rilevato come le attività oggetto di vigilanza fossero da considerarsi semplice prestazione di mano d'opera, sulla base dei compiti "ulteriori" di ausiliariato assegnati, che non comportano una specifica professionalità per il loro espletamento. In merito a tale inquadramento sono stati altresì richiamati dall'Autorità i chiarimenti della giurisprudenza in materia, con riferimento agli appalti endoaziendali. In conclusione veniva pertanto contestata alla stazione appaltante l'illegittimità del ricorso alle estensioni contrattuali, in contrasto con l'art. 57, comma 5, lett. 1), a1) e a2) del d.lgs. 163/2006 e l'art. 29 del d.lgs. 10 settembre 2003 n.276, trattandosi piuttosto di una somministrazione di forza lavoro non qualificata per sopperire a sopravvenute carenze di organico interne.

Veniva altresì contestato l'utilizzo reiterato nel tempo di varie proroghe cd. tecniche e ulteriori rinvii, al posto dell'indizione di apposite procedure ad evidenza pubblica, comportando la violazione dei principi comunitari di libera concorrenza, parità di trattamento e trasparenza.
L'Autorità ha condotto diverse ulteriori istruttorie dalle quali sono emerse analoghe problematiche, quali: la ricorrente carenza di attività di programmazione con consequenziale artificioso frazionamento degli affidamenti in violazione dell'art. 35, co. 6 del d.lgs. 50/2016 nonché di quanto previsto dalle Linee Guida ANAC n. 4 (approvate con delibera n. 1097 del 26.10.2016, aggiornate con delibera n. 206 dell'1.3.2018); la violazione del principio di rotazione alla luce di quanto previsto nelle Linee Guida ANAC appena menzionate; il reiterato ricorso all'istituto della proroga.
I suddetti elementi di criticità sono emersi con particolare riferimento alla città di Cividale del Friuli, al comune di Novate Milanese e alla ASL Roma 2 e ASL Roma 3.
Relativamente alla ASL Roma 2 e alla ASL Roma 3, l'Autorità ha ritenuto opportuno rappresentare alla direzione regionale centrale acquisti (Soggetto Aggregatore) della regione Lazio quanto evidenziato dal comunicato del Presidente ANAC del 4 novembre 2015 relativamente agli enti del servizio sanitario, ovvero come la proroga cd. tecnica da strumento di transizione per qualche mese di ritardo, determinato da fatti imprevedibili, possa tradursi in un ammortizzatore pluriennale di inefficienze di programmazione e gestione del processo di individuazione del nuovo assegnatario.

10.3.1 Le indagini su singoli affidamenti di servizi e forniture

Servizio annuale di vigilanza armata e portierato qualificato dei locali della sede dell'area di ricerca del CNR di Palermo
Con delibera n. 265 del 9 marzo 2021 l'Autorità si è pronunciata all'esito di istruttoria avente ad oggetto il servizio annuale di vigilanza armata e portierato qualificato dei locali della sede dell'area di ricerca del CNR di Palermo, caratterizzato sin dal 2015 dal reiterato ricorso all'istituto della proroga.
Tra le maggiori criticità rilevate, l'operato della Direzione Generale del CNR che oltre a fornire alle varie strutture presenti sul territorio nazionale indicazioni volte a favorire la proroga dei contratti di vigilanza e portierato nelle more di una procedura di gara unica nazionale, non ha attivato l'espletamento di quest'ultima.
In relazione alla proroga, a partire dal 2015, del servizio di vigilanza armata e portierato, è stata inoltre contestata la violazione dei principi di libera concorrenza e non discriminazione di cui all'art. 2, comma 1 del d.lgs. 163/2006 (oggi art. 30 del d.lgs. 50/2016).
È' stato, infine, rilevato come il CNR di Palermo sia incorso più volte in errori nella corretta predisposizione di atti e gestione delle procedure di gara, nonostante le indicazioni già fornite in precedenza dal Giudice Amministrativo.

Marina Militare di Taranto

Con delibera n. 248 del 16 marzo 2021, a seguito di ispezione effettuata dalla Guardia di Finanza, nucleo speciale anticorruzione, l'Autorità si è pronunciata sulle procedure di affidamento di beni alimentari e bevande ai Comandi ed unità organizzative della sede di Taranto della Marina Militare nell'anno 2017, poste in essere dalla Direzione di Commissariato della Marina Militare di Taranto (MARICOMMI). È infatti emerso come tali procedure siano state caratterizzate da anomalie ed irregolarità, in violazione delle disposizioni del Codice dei Contratti, con compromissione dei principi generali in materia di affidamento dei contratti pubblici di cui all'art. 30 dello stesso d.lgs. 50/2016. In particolare è stato rilevato l'utilizzo improprio della piattaforma del Mercato Elettronico della Pubblica Amministrazione per l'affidamento di appalti di forniture sopra la soglia di rilevanza comunitaria, il frazionamento illegittimo del valore dell'appalto, con violazione dell'art. 35 comma 6 del d.lgs. 50/2016. È stata altresì rilevata una carenza di programmazione degli acquisti di beni e servizi di importo stimato unitario superiore ad un milione di euro, obbligatoria, in base all'art. 1 comma 505 della legge 208/2015 e il ricorso al sistema delle convenzioni con obbligazioni del solo proponente, non previste nel sistema di approvvigionamento degli appalti pubblici di forniture delineato dal d.lgs. 50/2016.
È stata altresì oggetto di separata istruttoria, sulla base di alcune segnalazioni pervenute da operatori economici, la successiva procedura aperta per la conclusione di accordi quadro per l'appalto della fornitura di derrate alimentari per le mense della Marina Militare a gestione diretta e mista, indetta nel 2019 dalla Marina Militare a livello centralizzato dall'Ufficio Generale del Centro di Responsabilità' Amministrativa (MARIUGCRA). Il procedimento si è concluso con delibera n. 830 del 21 ottobre 2020 che dà atto che non sono emersi particolari elementi di criticità.

Affidamento incarichi di rappresentanza e difesa del Consorzio autostrade siciliane

Con delibera n. 4 del 15 gennaio 2020, l'Autorità ha avuto modo di pronunciarsi sulle modalità di affidamento di incarichi di rappresentanza a difesa e patrocinio legale. In relazione all'attività posta in essere dal consorzio autostrade siciliane (CAS), l'Autorità era già intervenuta nel 2017, con comunicazione di definizione in forma semplificata, ex art. 21 del regolamento di vigilanza ANAC del 15 febbraio 2017, contestando l'affidamento di numerosi incarichi legali ad un solo studio legale e formulando alcune indicazioni operative. Successivamente, dalla verifica dell'adeguamento del CAS alla sopra richiamata comunicazione, per il periodo 2018-2019 è tuttavia emerso il permanere delle criticità già contestate, posto che numerosi incarichi risultavano affidati ripetutamente ad un numero ristretto di legali, di cui almeno un centinaio a beneficio di due soli studi legali di Messina e Palermo. Da ciò conseguiva l'avvio di un nuovo procedimento di vigilanza nel corso del quale l'Autorità ha avuto modo di chiarire in diritto che l'art. 17, comma 1, lett. d), d.lgs. 50/2016 (rubricato 'Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi') comprende alcune tipologie di servizi legali esclusi dall'ambito di applicazione delle regole del Codice. La suddetta esclusione riguarda gli incarichi di patrocinio legale in relazione a contenziosi già esistenti, la consulenza legale prestata in vista di uno specifico futuro contenzioso, anche

eventuale, e i servizi legali collegati all'esercizio di pubblici poteri. Tali prestazioni professionali, sia pure escluse dall'ambito di applicazione oggettiva del Codice sono, tuttavia, soggette per il loro affidamento, ai sensi dell'art. 4 dello stesso Codice, al rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità e pubblicità, così come anche ribadito dalla Commissione speciale del Consiglio di Stato del 9 aprile 2018 (n. 1502/2017) sulle Linee guida ANAC n. 12, relative all'affidamento di servizi legali. Pertanto, i servizi legali di cui all'art. 17, comma 1 lett. d), del d.lgs. 50/2016, per quanto esclusi dal codice dei contratti, devono, pur sempre, essere affidati nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità.
Alla luce di quanto chiarito, la gestione del Consorzio Autostrade Siciliane (CAS) riguardo alle modalità adottate per gli affidamenti degli incarichi di patrocinio legale a professionisti esterni non solo non risultava conforme ai richiamati principi di buon andamento, efficacia, economicità e imparzialità, indubbiamente applicabili anche a tali fattispecie, ma appariva aver determinato, a danno dello stesso Consorzio affidante, consistenti perdite economiche.

Affidamento incarichi di patrocinio legale dell'A.O.U. Luigi Vanvitelli di Napoli
Con delibera n. 762 del 7.10.2020 è stato definito il procedimento di vigilanza avviato nei confronti dell'A.O.U. Luigi Vanvitelli di Napoli, in relazione ad alcuni profili di anomalia nell'affidamento di un incarico per la redazione di un parere *pro-veritate* a un legale non iscritto all'albo dei professionisti legali dell'università.
Nello specifico è stato rilevato il reiterato ripetersi di affidamenti ad un ristretto numero di professionisti legali. Inoltre, è stata rilevata l'insufficiente composizione dell'ufficio legale interno, dotato di soli due avvocati di cui uno in regime lavorativo a tempo parziale, a fronte di un cospicuo contenzioso dell'Azienda e, tale carenza di organico, ha comportato un maggiore ricorso a professionisti esterni e un conseguente aggravio dei costi per l'azienda. Per di più, si è constatata la grave carenza di pubblicità data nel 2019 riguardo al nuovo elenco dei patrocinatori che, al contrario di quanto sarebbe stato necessario, l'AOU ha provveduto esclusivamente alla pubblicazione della sola delibera di approvazione nel suo Albo pretorio, illegittimamente restringendo il numero dei professionisti legali interessati all'iscrizione in detto elenco che hanno potuto provvedere tempestivamente all'invio della propria domanda.

Attività di accertamento concernente la fornitura, il trasporto e il montaggio di soluzioni abitative in emergenza (S.A.E.) destinate tra l'altro alle popolazioni terremotate della Regione Abruzzo
Con delibera n. 984 del 18 novembre 2020 l'Autorità si è pronunciata all'esito di controlli ispettivi eseguiti dalla Guardia di Finanza, con riferimento all'esecuzione della fornitura trasporto e montaggio delle soluzioni abitative in emergenza (SAE) destinate alle popolazioni terremotate della Regione Abruzzo - Centro Operativo Regionale (C.O.R.) - Struttura di Missione per il Superamento delle Emergenze di Protezione Civile.
I disposti accertamenti si sono concentrati, in particolare, sulla contestata carenza di controlli nei confronti di alcune ditte

subappaltatrici operanti nei cantieri di allestimento delle S.A.E. nella stessa regione.
Nel corso del procedimento di vigilanza avviato in conseguenza delle prime evidenze dei disposti accertamenti, la stazione appaltante dichiarava che la norma del Codice che regola i subappalti della fornitura SAE era stata totalmente derogata dalla OCDPC 388/2016. La SA rilevava, inoltre, che avendo i contratti di subappalto una durata media nell'ordine dei 30 gg, la tempistica di cui all'art. 163, co. 7, del d.lgs. 50/2016, sarebbe stata comunque inapplicabile al caso di specie.
Pur a fronte di tali controdeduzioni, l'Autorità richiamava tuttavia l'attenzione sulla corretta interpretazione della normativa emergenziale e sul fattore di rischio connesso alle autocertificazioni dei subappaltatori che richiedevano, invece, di essere vagliate tempestivamente o tramite l'esibizione diretta da parte dell'appaltatore (ex art. 35, co. 32 della l. 248/2006) o - per quanto concerne lo specifico caso di specie vertente sulla regolarità fiscale - tramite richiesta all'Agenzia delle Entrate competente territorialmente, per ciascun subappaltatore, prima di effettuare il pagamento delle somme richieste dall'affidatario. L'espletamento di concrete verifiche avrebbe altresì potuto indurre i dichiaranti ad una maggiore attenzione. È stata, altresì, contestata la condotta della stazione appaltante che nei casi in cui erano state riscontrate irregolarità non si era comunque attivata per le dovute segnalazioni all'Autorità.

10.3.2 La vigilanza sulle centrali di committenza

Nel corso dell'anno 2020 la vigilanza dell'Autorità ha rivolto particolare attenzione anche agli affidamenti posti in essere da centrali di committenza e da soggetti aggregatori iscritti nello specifico elenco.
Le anomalie riscontrate hanno riguardato principalmente: gli affidamenti diretti e le procedure d'urgenza in assenza dei presupposti di legge; la richiesta di requisiti di partecipazione restrittivi della concorrenza, criticità dell'assetto istituzionale, organizzativo, funzionale e operativo della centrale di committenza; difformità tra modalità di esecuzione dell'appalto e le previsioni del capitolato d'appalto.

Centrale unica di committenza della regione Siciliana (CUCRS)
L'Autorità ha condotto nei confronti della Centrale unica di committenza della regione Siciliana (CUCRS), nell'anno 2020, un'istruttoria sulla base di un esposto che segnalava presunte anomalie in merito alla procedura aperta per l'affidamento dei servizi integrati di vigilanza armata per le aziende del sistema sanitario regionale della regione Siciliana di importo pari a euro 42.743.827,31 oltre IVA. La fattispecie è stata definita in forma semplificata ai sensi dell'art. 21 del Regolamento di vigilanza dell'Autorità del 2018.
Nello specifico, la questione ha riguardato una limitazione alla partecipazione alla gara introdotta *ex post* dalla CUCRS in sede di chiarimenti che erano stati più dettagliati di quanto non lo fosse prima la *lex specialis* in merito al requisito di partecipazione. Tale condotta è stata ritenuta lesiva del principio del *favor partecipationis*. È apparso indubbio, infatti, che mentre in atti di

gara era stato richiesto, tra i requisiti di capacità economico finanziaria, un fatturato realizzato nell'ultimo triennio avente ad oggetto "vigilanza armata (e ronde)", senza alcun riferimento alla natura del settore di esperienza del concorrente, successivamente in sede di chiarimenti sul requisito specifico, la vigilanza armata era stata ristretta al solo settore sanitario, in assenza di specifiche motivate esigenze. Ciò è stato considerato quale indicazione restrittiva della concorrenza, in violazione dell'art. 83, comma 6 del d.lgs. n. 50/2016. Sulla questione è stato anche chiarito, richiamando una delibera ANAC dello stesso anno (delibera n. 84 del 22 gennaio 2020), che l'amministrazione aggiudicataria può fissare, nell'alveo della propria discrezionalità, requisiti di partecipazione più rigorosi e restrittivi di quelli stabiliti dalla legge, purché tali prescrizioni si rivelino rispettose dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, non limitino indebitamente l'accesso alla gara e siano giustificate da specifiche esigenze imposte dal peculiare oggetto dell'appalto. È stato inoltre richiamato l'83 del d.lgs. 50/2016 che stabilisce che i requisiti richiesti ai fini della partecipazione alle procedure di affidamento devono essere attinenti e proporzionati all'oggetto dell'appalto e devono soddisfare l'interesse pubblico ad avere il più ampio numero di potenziali partecipanti. Alla luce dei suddetti principi è stato fatto rilevare alla CUCRS che avrebbe dovuto specificare la portata dell'ambito cui riferire i servizi, oppure, dal momento che tale specificazione era stata omessa in fase di definizione dei requisiti di partecipazione, ciò non escludeva che i servizi di vigilanza armata svolti dagli operatori economici concorrenti al di fuori del settore sanitario potessero essere oggetto di valutazione dell'esperienza acquisita.

SRR ATO n. 4 Agrigento
Con esposto della FIT CISL di Agrigento-Caltanissetta-Enna è stata segnalata un'anomalia nell'applicazione dell'istituto del distacco del personale dipendente da parte della SRR ATO n. 4 Agrigento Provincia EST nei confronti dell'affidatario del servizio integrato di raccolta, trasporto, smaltimento e spazzamento dei RSU nel comune di Licata. Nello specifico, la sigla sindacale ha segnalato la dubbia compatibilità dello strumento utilizzato con la previsione del capitolato d'appalto che, diversamente da quanto previsto in materia di distacco, prevedeva la responsabilità retributiva, contributiva e disciplinare in capo all'affidatario dell'appalto (e non in capo al soggetto distaccante). L'istruttoria si è conclusa riconoscendo, da una parte, la difformità tra le modalità di esecuzione dell'appalto con lavoratori distaccati e la previsione del capitolato d'appalto che, invece, presupponeva l'istaurazione di un rapporto giuridico diverso dal distacco e, dall'altra, invitando la società di regolazione, conformemente a quanto già rappresentato dall'Ispettorato del Lavoro di Agrigento, a rivedere la posizione dei lavoratori per renderla più conforme al capitolato prestazionale e alla normativa in esso richiamata.

10.4 La vigilanza sulle concessioni di lavori pubblici

Autostrada Asti-Cuneo
Tra la fine del 2020 e i primi mesi del 2021, l'Autorità ha avviato un'attività di monitoraggio avente ad oggetto la concessione per il completamento della progettazione, realizzazione e gestione del

collegamento autostradale tra le città di Asti e Cuneo e, nell'ambito di tale attività, ha acquisito una prima parte di documentazione e informazioni, rese anche in sede di contraddittorio con il ministero concedente (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti - MIT), inerenti il tratto autostradale in argomento. Nel corso di tale monitoraggio, finalizzato principalmente a rendere eventuali indicazioni che possano contribuire al completamento dell'opera, ANAC procederà anche a verificare il rispetto di quanto contenuto negli atti di gara in relazione alla fase esecutiva della concessione, i cui lavori avrebbero dovuto essere conclusi nel 2012, e ad approfondire i principali aspetti dell'operazione di *cross financing* che incrocia durata, contenuto e valore dei due concessionari interessati, Autostrada Asti-Cuneo S.p.A. e SATAP Autostrada A4 S.p.A.

Dopo aver proceduto ad una ricostruzione cronologica delle vicende relative all'andamento della concessione ed all'esame delle informazioni contenute nell'ultima Relazione pubblicata dal MIT sul proprio sito avente a oggetto il "Settore autostradale in concessione", riferita all'anno 2018, è stato esaminato l'attuale quadro di riferimento risultante dall'iter di adeguamento contrattuale, nonché le condizioni straordinarie denunciate dal concessionario dal 2014 e dallo stesso correlate al significativo incremento del costo dell'opera e ad una evoluzione della domanda di traffico ampiamente inferiore alle previsioni di gara, che potrebbero aver generato uno squilibrio finanziario tale da dover ricorrere alla revisione del rapporto concessorio regolato dalla Convenzione del 2008. Sono state, inoltre, considerate le varie azioni poste in essere dal Governo per far fronte alle complesse problematiche insorte in relazione alla realizzazione ed al finanziamento dell'opera, con particolare attenzione, da ultimo, all'iniziativa di individuare il modello di *cross-financing* per la concessione in oggetto, intervento ritenuto legittimo anche sulla scorta del parere favorevole espresso per tale modalità operativa dall'Unione europea nel luglio 2017 con la condivisione della *"Roadmap for italian motorways".* La modifica convenzionale consiste nell'accorpamento delle tratte autostradali Asti-Cuneo e Torino-Milano ed in un'operazione di finanziamento incrociato, in base alla quale la società SATAP A/4 (concessionaria dell'autostrada Torino-Milano) dovrà anticipare alla società Asti-Cuneo il fabbisogno finanziario necessario al completamento dei lavori, per un importo stimato di 350 milioni di euro. L'accorpamento in una gestione unitaria di due tratte autostradali con caratteristiche molto differenti tra loro, soprattutto in termini di livelli di traffico e redditività, è stato giudicato dal ministero concedente una soluzione efficiente. Del resto, l'accorpamento di differenti tratte autostradali è una procedura già utilizzata per altri concessionari autostradali. Tra le modifiche convenzionali è stata prevista l'anticipazione della scadenza della concessione della tratta Asti-Cuneo dal 2045 al 2031. La gara per l'affidamento congiunto delle due tratte è stata programmata per il 2025.

In ragione della complessità e del carattere innovativo dell'operazione di *cross-financing* a favore della Autostrada Asti-Cuneo S.p.A. da parte della SATAP A4 S.p.A., il monitoraggio dell'Autorità, attualmente in corso sulla concessione, sarà finalizzato anche a supportare i soggetti coinvolti nella procedura di gara per l'affidamento congiunto delle tratte interessate e nelle attività necessarie per il completamento dei lavori.

Gara per la realizzazione del raccordo autostradale tra l'autostrada A4 e la Val Trompia – Tronco Ospitaletto–Sarezzo, Tratto Concesio–Sarezzo, compreso lo svincolo di Concesio - Lotto n. 1 - Provvedimento ANAS n. 170 del 7 settembre 2016

L'Autorità ha avviato un'attività di monitoraggio e vigilanza sulla realizzazione del raccordo autostradale della Valtrompia, in ragione della complessità delle vicende afferenti alla realizzazione di detta opera, che hanno visto coinvolti la società Autostrada BS-PD S.p.A., ANAS S.p.A. e il MIT. L'attività di vigilanza in corso è finalizzata all'individuazione di eventuali profili di responsabilità in relazione ai ritardi accumulati e ad accertare la compatibilità tecnica ed economica della project review del progetto esecutivo oggetto di contratto con l'art. 169 del d.lgs. 163/2006, atteso che il recepimento, nell'ambito del contratto ,degli adeguamenti progettuali necessari avverrà mediante la redazione di una perizia di variante. Particolare attenzione è dedicata anche alla adeguatezza del progetto, in relazione all'ingente investimento programmato ed alle necessità di adeguamento sulla base di una rinnovata analisi della domanda di utilizzazione dell'infrastruttura, volta a definire l'effettivo dimensionamento dell'opera e i connessi fattori di rischio.

Realizzazione del porto del Comune di Diamante

Accanto alla vigilanza sui concessionari autostradali, l'Autorità ha avuto modo di espletare la propria vigilanza sui lavori per il completamento e la ristrutturazione del molo ricovero natanti del Comune di Diamante, in concessione di costruzione e gestione alla ATI ICAD s.r.l. Con delibera n. 387 del 22 aprile 2020, all'esito di una complessa istruttoria e di un articolato contraddittorio con tutte le parti coinvolte, l'Autorità ha contestato: i gravi ritardi nella procedura di realizzazione dell'opera, in contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché con i principi economicità, efficacia, tempestività e correttezza dell'azione amministrativa di cui all'art. 2 del d.lgs. 163/2006 e all'art. 30 del d.lgs. 50/2016, in relazione alla circostanza che ad oltre vent'anni dalla gara di affidamento e ad oltre dieci anni dalla stipula del contratto, i lavori – della durata contrattuale di 21 mesi – erano rimasti ineseguiti e la gestione non avviata, appurato anche l'indeterminato protrarsi di tale situazione in assenza di provvedimenti assunti dalla regione, stazione appaltante nel caso di specie. È stata, altresì, contestata la carente la vigilanza espletata dalla stazione appaltante in fase di esecuzione, in contrasto con le previsioni di cui agli artt. 152 e ss. del d.P.R. 207/2010. Inoltre, visto l'inutile spirare del termine finale di ultimazione dei lavori (agosto 2018) nonostante fossero state assentite varianti finalizzate ad agevolare la realizzazione, l'Autorità ha ritenuto immotivata l'assenza di una formale valutazione della stazione appaltante circa la gravità dell'inadempimento e l'imputabilità dello stesso, nonché circa le effettive sorti del contratto. In relazione ai fatti, come emersi in corso di istruttoria, si è anche dovuto ravvisare il contrasto con il principio di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione, nonché con i principi che devono contraddistinguere l'azione amministrativa ai sensi dell'art. 1 della l. 241/1990, in relazione al mancato utilizzo da parte della regione Calabria e del comune di Diamante del tavolo tecnico appositamente costituito per la condivisione dell'orientamento e della valutazione delle fasi di

esecuzione dell'opera. Sono stati, altresì, puntualmente contestati i lavori complementari inclusi nella variante del 2016, in assenza dei presupposti di legge, circostanza che aveva determinato in concreto un nuovo affidamento diretto all'aggiudicatario della concessione, in relazione al quale, tra l'altro, venivano confermati i dubbi circa l'idoneità della fideiussione presentata e circa l'effettivo possesso, quindi, di tutti i requisiti di carattere speciale.

10.5 La vigilanza sul Partenariato Pubblico Privato

Nel corso dell'anno 2020, è stata dedicata particolare attenzione ai contratti di partenariato pubblico privato.
L'analisi della documentazione acquisita nel corso dei procedimenti di vigilanza espletati ha consentito di rilevare ricorrenti criticità nell'applicazione concreta degli istituti di partenariato pubblico privato, la cui presenza può vanificare del tutto l'indubbia utilità dello strumento, trasformandolo in operazioni tutt'altro che convenienti per l'amministrazione e la collettività interessata. Del resto, se da un lato lo strumento in esame consente diversi vantaggi correlati all'apporto operativo e/o economico di operatori privati, resta innegabile la sua complessità applicativa che si rivela già nella fase di programmazione e progettazione, permanendo poi anche in quella della scelta del contraente e della gestione del contratto.
Dato l'ampio panorama di forme contrattuali ricadenti nella definizione di partenariato pubblico privato, la vigilanza espletata dall'Autorità nell'anno 2020 ha avuto modo di riscontrare un diffuso ricorso alle stesse da parte delle stazioni appaltanti, elemento che conferma l'interesse verso l'istituto anche presso gli enti locali di più piccole dimensioni, spesso non abbastanza attrezzati per la gestione di strumenti progettuali, giuridici ed economici complessi.
In base alle risultanze delle indagini, i settori nei quali si è affermato questo modello di affidamento, soprattutto presso gli enti locali, sono i seguenti:

- servizi cimiteriali;
- lavori per la realizzazione di impianti sportivi;
- lavori per la realizzazione e/o messa in funzione di immobili per servizi pubblici, sociali anche mediante la locazione finanziaria;
- realizzazione e gestione di parcheggi;
- servizi di illuminazione pubblica e teleriscaldamento.

Quanto alle opere di maggior impatto economico, è stato riscontrato che il ricorso a forme di partenariato è particolarmente evidente nell'ambito dei trasporti e in quello della sanità per la realizzazione di nuovi ospedali.
Le evidenze emerse, riguardo ai settori in cui è diffuso il ricorso allo strumento in esame, sono in linea con i dati ufficiali riportati dalla Relazione sull'attività svolta dal DIPE nel 2017 – 2018, ai sensi dall'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.
In termini complessivi si può evidenziare che le maggiori criticità sono state registrate, da un punto di vista soggettivo, quando l'amministrazione interessata a concludere una operazione di partenariato era di dimensioni ridotte ovvero quando non aveva, in materia, una pregressa e consolidata esperienza; da un punto di vista

oggettivo, quando i progetti alla base del partenariato erano particolarmente complessi e articolati, come nel caso di realizzazione di ospedali o di parcheggi interrati.
Criticità permangono anche per forme di cooperazione per le quali si è consolidato un quadro normativo chiaro e che quindi dovrebbero presentare in astratto minori difficoltà applicative. È il caso del ricorso alla società mista, ambito nel quale, in più occasioni, si è potuto riscontrare un utilizzo distorto dell'istituto, in assenza di procedura ad evidenza pubblica per la selezione del socio privato e, pertanto, in contrasto con i principi di libera concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. Inoltre, sempre con riferimento a tale istituto è stata riscontrata la persistenza di società miste a carattere generalista o, comunque, di durata indefinita, in contrasto con gli obblighi di revisione delle partecipazioni societarie imposti dall'art. 20 del d.lgs. 175/2016 (Testo Unico delle Società partecipate.)
E, ancora, particolarmente complessa per le amministrazioni si è rivelata la gestione del project financing, in entrambe le forme previste dalla legge, cioè sia quando ha avuto come base un progetto predisposto dall'amministrazione pubblica (art. 183 commi 1-14 d.lgs. 50/2016) sia quando si è trattato di iniziativa di un promotore privato (commi 15 e ss.), con una prevalenza di criticità ravvisate comunque in relazione all'attuazione del project financing ad iniziativa del privato. In quest'ambito, quando non sono stati rilevati addirittura fenomeni di "cattura" in cui il promotore era anche l'unico soggetto a partecipare alla gara in totale assenza di concorrenza, a fronte di un impiego non pienamente consapevole dell'istituto da parte dell'amministrazione, sono comunque emerse distorsioni correlate alla instaurazione di un rapporto "privilegiato" con il promotore. Ciò è stato rilevato già nella fase della valutazione della proposta del promotore ai fini del suo inserimento nella programmazione dell'ente (fase che precede la gara), nella quale la fiducia riposta nelle competenze tecniche ed economiche del proponente tende ad indurre le amministrazioni ad acquisire come definitiva la documentazione presentata dall'operatore economico, senza alcun raffronto con le effettive esigenze dell'ente.
Anche in fase di gara, in molti casi la poca chiarezza con cui le amministrazioni hanno predisposto la *lex specialis* ha finito per agevolare il promotore nella interpretazione di clausole meno comprensibili per gli altri partecipanti. È stata, poi, ravvisata un'ulteriore peculiare criticità connessa alla non adeguata definizione del rischio a carico del promotore, circostanza che ha finito con l'avvantaggiarlo (per via del diritto di prelazione in gara) anche nei casi in cui non erano ravvisabili in concreto gli elementi per qualificare l'operazione come project financing. Nelle fasi successive alla aggiudicazione si è poi constatata in alcune ipotesi la tendenza delle amministrazioni ad accettare modifiche contrattuali anche sostanziali pur di mantenere il rapporto con il promotore. Criticità sono comunque emerse anche nelle ipotesi in cui il ricorso al project financing è avvenuto sulla base di un progetto predisposto dalla stazione appaltante, nelle quali si è spesso rivelato critico il confronto con il mercato in ragione delle carenze progettuali e/o previsionali a monte.
Le criticità riscontrate e il grado di complessità delle forme di affidamento in esame confermano la necessità di assicurare un adeguato supporto, quale quello fornito - prima dall'UTFP fino al 2015 e poi -

dal DIPE (Dipartimento per la programmazione ed il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei Ministri che ha acquisito le funzioni per effetto dell'art. 1, comma 589, della legge 28 dicembre 2015, n. 208). Tuttavia, soprattutto, per gli affidamenti di minor importo effettuati dagli enti locali, è stato riscontrato che le amministrazioni committenti non sempre si rivolgono al DIPE per un ausilio, anche in casi in cui si è poi rivelata esservene la necessità.
Anche l'ANAC ha assicurato il proprio contributo fornendo alle stazioni appaltati univoche indicazioni per l'individuazione dei rischi dell'operazione e il controllo sull'esecuzione dei contratti, con le Linee Guida n. 9 recanti "Monitoraggio delle amministrazioni aggiudicatrici sull'attività dell'operatore economico nei contratti di partenariato pubblico privato". Raramente, però, si è riscontrata una piena adesione alle predette linee guida da parte delle stazioni appaltanti.
Dall'azione di vigilanza condotta dall'Autorità sono tuttavia emerse anche alcune *best practices*. Ad esempio, sono emersi dei casi in cui in cui le amministrazioni hanno attivato il project financing tramite una prima fase volta a sollecitare gli operatori di mercato alla presentazione di proposte quali promotori e, solo successivamente a questa hanno attivato la fase di gara vera e propria. Tale prassi è stata riscontrata in due procedure di project financing vigilate, una relativa alla realizzazione di un parcheggio ed una relativa alla gestione, manutenzione ed efficientamento energetico nonché riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione.
Si ritiene che la soluzione adottata che vede l'esperimento di una fase preventiva al project financing, finalizzata a verificare sul mercato l'acquisizione di possibili proposte alternative, mediante la pubblicazione di un avviso esplorativo con la specificazione delle modalità per la presentazione di proposte, potrebbe trovare generalizzata applicazione nelle ipotesi in cui la stazione appaltante abbia già previsto un intervento nella propria programmazione, ma non disponga ancora di un progetto di fattibilità che includa il contributo privato alla realizzazione dell'operazione.
L'evenienza che la proposta privata riguardi interventi già previsti negli strumenti di programmazione è stata di recente ammessa dal legislatore e, proprio in questi casi, mediante la previa pubblicazione di un avviso, la stazione appaltante dovrebbe poter ricevere più di un progetto di fattibilità.
Il confronto tra le varie proposte pervenute potrebbe consentire di individuare l'opzione più conveniente per la pubblica utilità, nell'ambito di un'istruttoria che, pur conservando un ampio grado di discrezionalità, si svolgerebbe attraverso un confronto tra diverse opzioni, con l'effetto non solo di innalzare il grado di concorrenzialità della procedura, ma anche di costituire garanzia di una maggiore autonomia e imparzialità da parte dell'amministrazione procedente.
L'Autorità, nell'ambito della propria attività di vigilanza, ha avuto modo di raccomandare, inoltre, in diverse occasioni, una maggiore attenzione alla normativa già vigente nella quale possono trovarsi preziose indicazioni per la soluzione di questioni che le stazioni appaltanti possono trovarsi ad affrontare. Ad esempio, è stato messo in evidenza il contenuto dell'art. 176 co. 8, del d.lgs. 50/2016 (applicabile ai PPP, ex art. 179 del d.lgs. 50/2016) che consente di risolvere il contratto sostituendo il concessionario con altro, adeguatamente qualificato, mediante il coinvolgimento degli enti

finanziatori. Si tratta di uno strumento, poco o per nulla utilizzato, che consente di non perdere i vantaggi del project, soprattutto legati al finanziamento dell'opera, salvaguardano l'iter amministrativo di esame e approvazione dei progetti.
In ultimo, appare utile ricordare come il dibattito pubblico di cui all'art. 22 del d.lgs. n. 50/2016, possa costituire un utile strumento in quanto se opportunamente utilizzato ha il pregio di assicurare che la trattazione di ogni preliminare esigenza o opposizione della comunità interessata dall'intervento si esaurisca in una fase antecedente all'avvio della procedura di aggiudicazione.
In questa direzione si è posto il dPCM 10 maggio 2018 n. 76 "Regolamento recante modalità di svolgimento, tipologie e soglie dimensionali delle opere sottoposte a dibattito pubblico", con il quale è stata procedimentalizzata in tempistiche e modalità definite la partecipazione di cittadinanza e stakeholders alla determinazione di scelte progettuali più puntuali, una volta ritenuto sussistente l'interesse pubblico su un progetto di fattibilità. Al riguardo è comunque opportuno segnalare che l'art. 8 d.l. n. 76/2020 comma 6-bis ne ha disposto la sospensione sino al 31 dicembre 2023, su richiesta delle amministrazioni aggiudicatrici
Nelle more della stabilizzazione del quadro normativo appare comunque auspicabile che, con riferimento a specifici interventi di minor importo, gli enti locali possano prevedere e disciplinarne l'utilizzo del dibattito pubblico direttamente negli atti di approvazione del progetto di fattibilità. Ove ritengano opportuno svolgere un dibattito pubblico, le stazioni appaltanti sono tenute a rispettare le linee direttrici indicate dalle disposizioni nazionali, con riferimento alla necessità di:
- fissare tempistiche brevi e perentorie per lo svolgimento delle attività;
- avviarlo con riferimento a progetti che sono ancora allo stadio di studi di fattibilità;
- concluderlo, comunque, in una fase antecedente all'avvio della procedura di aggiudicazione;
- individuare un soggetto terzo che coordini le attività.

10.5.1. Le criticità emerse nella fase di predisposizione della documentazione di gara.

La fase di predisposizione dei documenti di gara rappresenta un momento fondamentale nella corretta strutturazione di qualsiasi PPP. Infatti, è nei documenti posti a base di gara che devono essere adeguatamente considerati e strutturati gli aspetti che contraddistinguono questa particolare forma di rapporto tra pubblico e privato. In questo senso, è di primaria importanza che l'amministrazione, già in fase di redazione degli atti di gara, individui correttamente i rischi insiti nella realizzazione dell'opera e nella successiva gestione, ponderandoli adeguatamente e allocandoli correttamente. Al riguardo l'Autorità ha fornito specifiche indicazioni con le Linee Guida n. 9, adottate con delibera n. 318 del 28 marzo 2018, già sopra richiamate. Nell'espletamento dell'attività di vigilanza è stato rilevato come in alcuni casi tale valutazione sia formalmente condotta dalle stazioni appaltanti, ma con previsioni che di fatto ne alterano la sostanza. Ad esempio in un caso, relativo all'ampliamento di un cimitero, è stata rinvenuta nella documentazione di gara una previsione che

consentiva la revisione del piano economico finanziario in presenza di ritardi maturati in fase progettuale o di esecuzione, non imputabili al concessionario. Appare evidente come tale previsione fosse idonea ad alterare il trasferimento del rischio di costruzione a carico del concessionario, essendo stata concessa dall'amministrazione la facoltà di intervenire con un riequilibrio del PEF al verificarsi del predetto rischio.
Più in generale nella casistica analizzata è stata verificata una scarsa analisi preventiva dei rischi con predisposizione di matrici dei rischi approssimative o con il rinvio a documenti di gara del tutto inconferenti.
Ulteriori criticità sono state rilevate con riferimento al ricorso al dibattito pubblico, talvolta impropriamente utilizzato dagli enti locali con modalità procedurali in contrasto con la stessa finalità dell'istituto, come è avvenuto nei casi in cui ne stato imposto lo svolgimento in fasi successive all'aggiudicazione, con la conseguenza di determinare aggravi procedurali e forti ritardi. Ciò è avvenuto, ad esempio, in relazione a un project financing per la gestione, manutenzione efficientamento energetico e riqualificazione degli impianti di pubblica illuminazione, in relazione al quale il dibattito pubblico è stato promosso dall'amministrazione comunale dopo più di un anno dall'individuazione del promotore, dopo diversi mesi dalla dichiarazione di pubblica utilità dell'intervento proposto e procedendo nel frattempo a soddisfare il medesimo fabbisogno mediante numerosi affidamenti diretti allo stesso operatore economico.
Sotto diverso profilo, è emerso, da altre istruttorie, che la mancata consultazione della cittadinanza nella fase preliminare della definizione dell'intervento non ha consentito alla stazione appaltante di valutare criticità che sono emerse solo dopo l'aggiudicazione, anche in seguito alle rimostranze delle associazioni dei cittadini interessati, che in alcuni casi hanno comportato addirittura la revoca dell'affidamento già assegnato sulla base di un contrario avviso espresso dalla popolazione sulla realizzazione dell'opera.

10.5.2. Le criticità emerse nella fase di esecuzione.

Anche nella fase di esecuzione dei contratti di PPP dalla vigilanza dell'Autorità è emersa la presenza di criticità ricorrenti, spesso strettamente connesse a quelle già rilevate in relazione alla fase di predisposizione dei documenti di gara.
Frequentemente sono state riscontrate, ad esempio, modifiche al progetto posto a base di gara apportate in ragione di sopraggiunte ed imprevedibili conseguenze. In un caso, a pochi anni dall'aggiudicazione di una concessione che prevedeva l'ampliamento del cimitero con annessa sua gestione, è stata affidata, in via diretta, al concessionario la realizzazione di più di oltre 1000 loculi non previsti in origine.
Analogamente sono state contestate modifiche al progetto relativo alla realizzazione di un impianto sportivo già aggiudicato per consentire la costruzione di manufatti (un percorso ciclopedonale e un parcheggio) non originariamente previsti.
Sono stati riscontrati, poi, anche in fase di esecuzione, interventi che si sono sostanziati in una alterazione della ripartizione del rischio. Tale anomalia è stata contestata in diversi casi che si sono conclusi con altrettante delibere di vigilanza.

Con delibera n. 737 del 9 settembre 2020 è stato contestato, in relazione ad una concessione di progettazione, costruzione e gestione di un parcheggio interrato destinato alla sosta breve, agli esercizi ed alle persone, sia che alcune varianti disposte nel corso dell'esecuzione erano tese a correggere un errore progettuale che avrebbe legittimato la risoluzione della concessione, sia che l'aumento delle tariffe orarie per i parcheggi previsti era finalizzata a compensare le varianti resesi necessarie a causa degli inadempimenti posti in essere dal concessionario.
Con delibera n. 802 del 14 ottobre 2020, è stata contestata, in relazione ad un progetto d'iniziativa comunale di trasformazione urbanistica della piazza storica per la costruzione di un parcheggio sotterraneo e la sua gestione nonché per la gestione delle aree a rotazione a pagamento e del servizio di rimozione forzata e custodia dei veicoli, la legittimità di una sospensione concessa per effettuare indagini geognostiche, imputata a cause di forza maggiore nonostante il contratto imponesse l'esecuzione di dette attività. Tale decisione aveva infatti avuto come conseguenza la mancata applicazione delle penali previste in contratto.
Sempre con riguardo all'alterazione della ripartizione dei rischi operata in fase di esecuzione, in talune ipotesi è stato riscontrato il trasferimento del rischio di domanda. Ne rappresentano un esempio le modalità con le quali alcune amministrazioni hanno affrontato le conseguenze negative connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 sulle concessioni in essere. Al riguardo, sebbene sia comprensibile la volontà di fornire un sostegno a operatori economici in difficoltà a causa di un evento eccezionale come quello dell'attuale emergenza epidemiologica, deve nondimeno rammentarsi che le concessioni – a differenze degli appalti – prevedono per definizione un'allocazione peculiare dei rischi che non può essere completamente annullata, anche in presenza di un evento imprevedibile.
In ulteriori casi, considerato che i partenariati pubblici-privati per loro stessa natura danno luogo a rapporti contrattuali che si protraggono per svariati anni, sono state riscontrate criticità legate, per un verso, al rispetto delle previsioni normative e contrattuali in tema di modifiche soggettive dell'aggiudicatario e, per altro verso, al mantenimento da parte dell'operatore economico dei requisiti generali e speciali per tutte le fasi dell'esecuzione.
Con delibera n. 70 del 22 gennaio 2020 a conclusione della vigilanza sulla concessione per il completamento e l'adeguamento del complesso riabilitativo e termale di Antrodoco e della connessa attività di realizzazione e gestione della RSA è stata contestata l'illegittimità della modifica soggettiva dell'aggiudicatario avvenuta, in violazione delle previsioni di legge applicabili al caso di specie, che vietano che i soci che abbiano concorso a qualificare il soggetto aggiudicatario fuoriescano dalla compagine sociale prima che intervenga il collaudo dell'opera realizzata.
Con la già richiamata delibera n. 737 del 9 settembre 2020 è stata appurata, anche in seguito a gravi inadempimenti posti in essere da un socio della concessionaria, la perdita dei requisiti di qualificazione da parte del soggetto aggiudicatario, peraltro oggetto di un accordo transattivo tra le parti.

10.5.3 Criticità emerse in relazione alle tempistiche delle procedure di affidamento

Un'ulteriore criticità riscontrata nel corso dell'attività di vigilanza è rappresentata dalla violazione dell'obbligo gravante sul promotore di partecipare alla procedura di affidamento di project financing successiva alla sua proposta. La violazione di tale obbligo, unitamente alla scarsissima partecipazione alle procedure, soprattutto se di importi non elevati, determina spesso la mancata realizzazione del progetto dichiarato di interesse pubblico, in alcuni casi determinando che la gara resti addirittura deserta.
L'Autorità ha avuto modo di stigmatizzare tale comportamento da parte dei promotori che comporta ordinariamente la segnalazione all'Autorità, con possibile iscrizione al Casellario delle Imprese. Tuttavia, si è anche rilevato che il disinteresse alla partecipazione è talvolta determinato da condotte della stessa amministrazione che introducono elementi dissuasivi oppure impiegano tempi (tra la presentazione del progetto, la dichiarazione di pubblica utilità e la pubblicazione dell'affidamento) tali da scoraggiare o rendere non più appetibile l'assegnazione di una proposta avanzata dal medesimo promotore.
Con il Comunicato del Presidente dell'Autorità dell'11.11.2020 le stazioni appaltanti sono state, quindi, richiamate alla necessità di svolgere le procedure finanza di progetto con la dovuta tempestività, nel rispetto dei principii di trasparenza, correttezza, legittimo affidamento, economicità dell'azione amministrativa di cui all'art. 30 d.lgs. 50/2016. Con successiva delibera n. 21 aprile 2021, n. 329, sono stati offerti alle amministrazioni chiarimenti circa gli obblighi di pubblicità e trasparenza che devono assistere i procedimenti di valutazione della proposta del promotore, anche in caso di esito negativo dello stesso e, quindi, di mancato inserimento della proposta negli atti di programmazione.

10.5.4 Le delibere in ambito PPP adottate nel corso del 2020

Si riportano di seguito gli esiti di alcuni procedimenti di vigilanza in materia di PPP, di particolare rilievo.
Con la delibera n. 582 del 8 luglio 2020, l'Autorità si è pronunciata sull'affidamento in concessione del servizio di teleriscaldamento nella città di Asti ad una società mista che, a propria volta, lo ha affidato in sub-concessione ad una propria partecipata, all'uopo costituita.
L'avvio della procedura per la ricerca di un socio privato e cessione di un pacchetto azionario pari al 45% del capitale sociale di precedente società del comune operante nei servizi pubblici, in house, risale al 2001. All'esito della procedura, la gara è stata aggiudicata ad una ATI poi costituitasi in un'unica società. Sul presupposto che l'offerta tecnica presentata dall' ATI aggiudicataria comprendesse anche l'esecuzione del servizio di teleriscaldamento, mediante una società operativa all'uopo costituita anche con soci privati dotati di competenza specifica, il Consiglio comunale approvava un accordo tra il comune di Asti e la società aggiudicataria per procedere all'assegnazione di detto servizio.

All'esito di un articolato procedimento istruttorio che ha visto la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti, l'Autorità ha ritenuto illegittima la successiva assegnazione di nuovi affidamenti alla società mista da parte del comune, nonostante le ampie e approfondite motivazioni giuridiche contenute nelle determinazioni assunte da Giunta e Consiglio comunali.
Ciò in quanto, In base alla linea interpretativa seguita dalla Commissione Europea nella Comunicazione del 5 febbraio 2008 sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati (PPPI) – e dei consolidati orientamenti della giurisprudenza amministrativa, la società mista opera nei limiti dell'affidamento iniziale e non può ottenere senza gara ulteriori affidamenti che non siano già previste nel bando originario. Infatti, la scelta del socio privato non deve mai comportare la costituzione di una società 'generalista', alla quale affidare l'esecuzione di servizi non ancora identificati al momento della scelta della stessa, ma l'incarico operativo assunto deve sempre riguardare l'esecuzione di servizi determinati e per una durata definita. L'Autorità ha ulteriormente precisato, sia nella sopra indicata che in successiva delibera che la durata della società mista può anche non corrispondere a quella dei servizi per la cui gestione è stata costituita, ma solo ove i servizi ulteriori, la cui scadenza può non coincidere con quella dei servizi originariamente assegnati, siano affidati a seguito di una procedura di gara (deliberazione n. 9 del 26 gennaio 2011).
Con la delibera n. 693 del 29 luglio 2020 l'Autorità si è occupata di una vicenda concernente una società mista, costituita dal comune di Parma per la costruzione di immobili di edilizia residenziale pubblica. Nel caso di specie, l'Autorità ha rilevato la non conformità della scelta dei soci "operativi" della società ai consolidati orientamenti giurisprudenziali in materia.
Nel caso esaminato, infatti, pur riguardando l'affidamento di lavori complessivamente di importo ampiamente al di sopra delle soglie di rilevanza europea, il bando di gara era stato pubblicato solo a livello locale; la partecipazione alla società dei privati non era stata definita nella durata, sulla base di tempistiche certe di realizzazione dei lavori; inoltre, la selezione era avvenuta in base alle caratteristiche soggettive (tecniche e finanziarie) degli operatori economici, ma non con riferimento ad un'offerta relativa alle prestazioni da svolgere, formulata in termini di soluzione progettuale migliorativa, ovvero di sconto sui prezzari riferibili ai lavori da eseguire.
Con la delibera n. 985 del 11 novembre 2020, l'Autorità si è occupata dell'affidamento mediante *project financing* della concessione per la realizzazione e gestione di un parcheggio sotterraneo a due piani nel comune di Padova.
Le vicende che hanno interessato la concessione si sono svolte in un arco temporale molto ampio che ha inizio nel 2004, quando l'originaria proposta del promotore è stata dichiarata di pubblico interesse, anche se successivamente, con l'insediamento di una diversa Giunta, il progetto è stato aggiornato e si è reso necessario provvedere ad una nuova pubblicazione del bando di gara nel 2009, anno in cui è stata anche disposta l'aggiudicazione in favore del proponente e unico partecipante alla procedura. Una prima criticità relativa al procedimento in questione è stata rappresentata dai tempi molto lunghi per l'acquisizione dei pareri della Soprintendenza, che hanno

determinato l'approvazione del progetto definitivo solo due anni dopo e del progetto esecutivo a distanza di ulteriori due anni, con alcune ulteriori prescrizioni, implicanti l'aumento dei costi di realizzazione. Successivamente, in seguito al ripensamento sull'intervento da parte del comune si è determinata una contrapposizione tra le parti, che nel 2016, ha portato alla sottoscrizione di un accordo transattivo.

L'accordo è consistito nel rivedere radicalmente il progetto, con la sostituzione del parcheggio interrato con uno a raso e la correlata riduzione dell'investimento; ne è conseguita la revisione del PEF, della durata della concessione e l'aumento del canone dovuto al comune concedente. La variante progettuale non è stata determinata da alcuna delle circostanze indicate dall'art. 132 del d.lgs. 50/2016, bensì da una diversa valutazione dell'interesse pubblico da parte del comune concessionario, fattispecie più propriamente riconducibile all'ambito di applicazione dell'art. 158 del Codice, che avrebbe richiesto di corrispondere l'indennizzo previsto da detto articolo. Al riguardo, l'Autorità ha concluso che il procedimento per la valutazione dell'interesse pubblico per la proposta per la realizzazione e gestione del parcheggio presentata dal promotore non è stato svolto dal comune di Padova con il necessario approfondimento, tenuto conto della rivalutazione successiva, effettuata pur in assenza di motivi sopravvenuti; parimenti inadeguata si è rivelata la verifica su possibili margini di extra redditività per il partner privato, dovuti alla eccessiva durata dell'affidamento.

Inoltre, la transazione sottoscritta nel 2016 dal comune di Padova piuttosto che risolvere una controversia concernente diritti soggettivi insorti nella fase di esecuzione, come previsto dall'art. 239 del d.lgs. 163/2006, ha avuto l'effetto di assegnare all'operatore economico un diverso affidamento, senza il previo svolgimento di una procedura di evidenza pubblica, con modifiche sostanziali alla convenzione stipulata all'esito della procedura di gara. Ciò è stato ritenuto in violazione del divieto di modifiche sostanziali dell'oggetto del contratto.

Pertanto, il comune è stato sollecitato a rivalutare l'assetto attuale della convezione, al fine di escludere ogni ridimensionamento del rischio a carico del concessionario, anche tenendo conto degli indirizzi forniti dall'Autorità Linee Guida n. 9, già richiamate.

Con la delibera n. 1077 del 2 dicembre 2020 l'Autorità si è occupata dell'Accordo di programma per l'approvazione del piano urbanistico attuativo denominato "Montefiore"

L'istruttoria espletata è stata volta all'accertamento di tutti i profili attinenti alla realizzazione delle opere oggetto dell'accordo urbanistico: opere di urbanizzazione, Caserma dei Carabinieri e intervento di riqualificazione dell'area urbana individuata come quarto lato di Piazza del Popolo. A conclusione del procedimento l'Autorità ha rilevato che le procedure adottate dall'Ente comunale erano in contrasto con le disposizioni del Codice, a partire dalla procedura di selezione del soggetto attuatore, conclusasi con la sottoscrizione dell'Accordo di Programma.

È stata, inoltre, ritenuta non adeguata la modalità di calcolo adottata dalla commissione di gara per la valutazione del maggior valore generato dall'Accordo di programma ai fini della valutazione del bilanciamento degli interessi pubblici/privati coinvolti e riferiti all'operazione urbanistica compiuta dal comune di Cesena con il soggetto attuatore.

Con la delibera n. 737 del 9 settembre 2020, l'Autorità si è occupata di un :*project financing* avente ad oggetto la realizzazione e successiva gestione un parcheggio interrato e di confinanti aree di parcheggio nel Comune di Bergamo. All'esito di un complesso e lungo procedimento di vigilanza, che ha dovuto tener conto anche del mutamento della situazione di fatto dell'affidamento che ha condotto ad un blocco delle attività di realizzazione dell'opera, l'Autorità ha espresso un parere in favore dell'amministrazione concedente, al fine di facilitare lo sblocco dello stallo creatosi.

In particolare, dopo aver evidenziato una serie di rilevantissimi ritardi ed errori, che hanno dato luogo alla (mancata) applicazione di penali contrattuali e ad una serie di varianti inammissibili in quanto poste in essere al di fuori delle ipotesi tipizzate dal quadro normativo di riferimento, la delibera ha messo in evidenza che la perdita dei requisiti di qualificazione da parte dei soci operativi del concessionario, prima del termine della realizzazione dell'opera, dovrebbe comportare la risoluzione del contratto. Ciò in ossequio al consolidato principio giurisprudenziale secondo il quale l'esecutore del contratto - anche di project financing- deve garantire il possesso dei requisiti di qualificazione, senza soluzione di continuità, anche nella fase di esecuzione. È stato ulteriormente precisato che ove tale garanzia non sia offerta, è possibile risolvere il contratto, anche alla luce degli ulteriori gravi inadempimenti del concessionario, eventualmente ricorrendo alla sostituzione del concessionario stesso, ai sensi dell'art. 37 octies l. 109/94 (oggi confluito nell'art. 176, co. 8, d.lgs. 50/2016). Non è stato invece ritenuto possibile nel caso di specie consentire la sostituzione del socio operativo del concessionario mediante nuovo affidamento, ai sensi dell'art. 177 del Codice, trattandosi di norma non applicabile *ratione temporis* (essendo l'affidamento disciplinato dalla Legge Merloni) e comunque non operante nel caso in cui il concessionario sia stato individuato mediante gara.

Nell'articolata vicenda è stata affermata, altresì, l'illegittimità dell'accordo transattivo mediante il quale concedente e concessionario hanno modificato significativamente il progetto a base dell'affidamento, in modo tale da stravolgerlo completamente. In tali casi, infatti, secondo un consolidato orientamento, anche comunitario, è necessario affidare ex novo l'affidamento.

Infine, la vicenda è stata l'occasione per affermare l'impossibilità di procedere allo scorrimento della graduatoria (previsto dall'art. 110 del Codice), allorquando la risoluzione del contratto di concessione avvenga per mutuo consenso tra le parti, invece che per inadempimento, come previsto dall'art. 110 citato. Quest'ultima è infatti ipotesi tassativa, di stretta interpretazione, in relazione alla quale è preclusa l'interpretazione analogica.

Con la delibera n. 18 del 7 gennaio 2021, l'Autorità si è occupata di una vicenda concernente la realizzazione e gestione, mediante project financing, di un tempio crematorio nel comune di Carpanzano.

Al riguardo si è avuto modo di evidenziare una serie di ritardi esecutivi ma soprattutto, ancora una volta, l'illegittima modifica soggettiva del concessionario. Quest'ultimo, infatti, dopo essersi qualificato in gara mediante avvalimento delle attestazioni SOA di altre società, durante la fase di esecuzione dell'opera, ha mutato il proprio assetto societario (con particolare riferimento alla composizione sociale e i soggetti esponenziali) e ha modificato anche l'esecutore materiale dell'opera. Gli originari ausiliari sono stati

estromessi e sostituiti da altro operatore economico, privo dei necessari requisiti di qualificazione.
Con la delibera n. 202 del 3 marzo 2021, l'Autorità si è occupata della gara per l'affidamento mediante project financing della realizzazione e gestione dell'impianto di pubblica illuminazione locale del Comune di Brolo, gara gestita mediante una società di committenza ausiliaria.
In tale occasione è stato ribadito il consolidato orientamento dell'Autorità secondo il quale è illegittima la previsione contenuta nella documentazione di gara con la quale la stazione appaltante impone al concorrente, in caso di aggiudicazione dell'affidamento, l'obbligo di corrispondere una somma a titolo di pagamento delle attività di committenza ausiliarie.
La delibera è stata, altresì, l'occasione per ribadire l'inderogabilità dei criteri ambientali minimi, previsti dall'art. 34 del Codice, anche nel settore dell'illuminazione pubblica, nonché per chiarire le modalità mediante le quali possono essere assegnati gli affidamenti dei servizi di committenza ausiliari ad operatori privati del settore. In particolare, per i casi in cui l'importo del servizio affidato è inferiore alla soglia comunitaria si è espressa la raccomandazione di rispettare i principii previsti dall'art. 36 del d.lgs. 50/2016, cristallizzati nelle Linee Guida ANAC n. 4, con particolare attenzione, tra gli altri, al principio di rotazione e al divieto di artificioso frazionamento e all'obbligo di motivazione nell'affidamento.

10.6 Focus affidamenti di beni e servizi Covid

Considerata la rilevanza socio-economica che gli effetti del periodo emergenziale hanno prodotto sul Paese e tenuto conto delle notizie di stampa diffuse in tema di approvvigionamenti sanitari si è ritenuto opportuno attivare un'indagine conoscitiva sugli affidamenti effettuati nel periodo di picco del fenomeno di forniture e servizi sanitari connessi al trattamento ed al contenimento dell'epidemia da COVID 19.
L'attività espletata si è articolata in una prima fase di indagine incentrata sulla raccolta di dati e informazioni tra quelli presenti in BDNCP finalizzata ad un inquadramento dell'attività contrattuale svolta dalle stazioni appaltanti operanti in ambito sanitario sull'intero territorio nazionale, tenuto conto della cornice normativa "speciale" che ha accompagnato tale periodo. In una seconda fase, si è quindi proceduto ad individuare, attraverso specifico campionamento dei dati raccolti, gli affidamenti da sottoporre ad un'analisi più approfondita mediante apposita richiesta di informazioni da rivolgere alle stazioni appaltanti. All'esito di tale attività istruttoria, l'Autorità ha ritenuto opportuno estendere l'indagine anche al settore inerente all'approvvigionamento dei vaccini antinfluenzali, settore strettamente collegato alla tematica emergenziale.
Più nel dettaglio, in relazione all'attività espletata nella prima fase, gli affidamenti effettuati nel periodo esaminato (marzo – aprile 2020) hanno nella gran parte riguardato specifiche categorie merceologiche e precisamente: mascherine, altri dispositivi di protezione individuale, tamponi, reagenti e forniture connesse alla diagnosi, ventilatori polmonari e forniture per ossigenoterapia,

disinfettanti e altre categorie non ricomprese nelle precedenti (es. apparecchiature per la terapia intensiva, servizi di ambulanza, forniture e servizi di obitorio, servizi e forniture per il trasporto salme, somministrazione di personale sanitario), per un numero complessivo di circa 16.500 CIG acquisiti dalle stazioni appaltanti, che sono stati ulteriormente ridotti in sede di indagine ANAC con un criterio di prevalenza economica (affidamenti di importo superiore ad € 50.000). I risultati dell'estrazione del campione hanno così condotto alla identificazione di 311 CIG rilevati da 182 stazioni appaltanti distribuite su tutto il territorio nazionale. Sulla base dei dati raccolti, è stata analizzata la spesa relativa agli affidamenti effettuati nel periodo di riferimento sulla base di specifici indicatori. La spesa complessiva individuata ammonta a quasi 5,8 miliardi di euro, sempre per il solo periodo di riferimento.

A seguito del campionamento, nella seconda fase dell'indagine condotta sono state acquisite, dalle amministrazioni, di informazioni di dettaglio sulle forniture selezionate (tipologia del prodotto, quantità richiesta, prezzo unitario dell'affidamento, quantità fornita, termini di consegna, caratteristiche del contratto).

I risultati dell'indagine hanno permesso non solo di rilevare alcune criticità nella fase di affidamento e di esecuzione dei contratti, ma anche di confrontare i prezzi unitari praticati in ambito nazionale. Nello specifico, le principali criticità di ordine generale rilevate negli affidamenti eseguiti in occasione dell'emergenza COVID19 sono state le seguenti:

- variabilità elevata dei prezzi, con particolare riferimento a quelli delle mascherine;
- frequente esito negativo delle verifiche sul possesso dei requisiti di ordine generale (art. 80 del d.lgs. 50/2016);
- frequente inaffidabilità dell'offerente che non ha fornito idonee garanzie di competenza tecnica e solidità economico-finanziaria;
- frequente mancato rispetto dei tempi previsti per il completamento delle forniture;
- frequente mancato rispetto delle condizioni contrattuali relativamente a difformità qualitative e/o quantitative delle forniture e, talvolta, conseguente risoluzione contrattuale attivata dalla committenza.

Con riferimento al consistente incremento dei prezzi (in particolare mascherine e altri DPI) si è avuto modo di rilevare come la criticità risultasse collegata alla normativa derogatoria del periodo emergenziale, mentre in relazione al mancato rispetto dei tempi di consegna si è riscontrata in diversi casi l'imputabilità a cause oggettive non dipendenti dal fornitore (tra cui blocchi doganali e carenza di materie prime per l'eccezionale richiesta a livello mondiale nel periodo emergenziale).

L'ultima fase di indagine ha riguardato la verifica dell'attività contrattuale svolta dalle regioni e dalle province autonome al fine di approvvigionarsi di vaccini antinfluenzali per la stagione invernale 2020/2021.

Nonostante l'incremento della produzione di vaccini antinfluenzali, solo poco più della metà delle regioni e provincie autonome hanno effettivamente raggiunto un approvvigionamento in grado di garantire il raggiungimento dei target di copertura fissati, mentre per ben sette regioni e due provincie autonome si è registrato un deficit rispetto ai fabbisogni programmati. Fra di esse sono presenti

importanti regioni con popolazione numerosa quali la Lombardia che pur procedendo con numerosissime iniziative di gara ha riscontrato assenza di partecipazione da parte degli OE potenzialmente interessati.
Sono emerse problematiche potenzialmente ascrivibili a differenti cause quali una carente programmazione, la diversa tempestività nell'attivazione delle procedure di affidamento, la consistenza dei prezzi posti a base di gara e dei tempi di consegna che possono aver indotto gli OO.EE. ad orientare la propria partecipazione verso le iniziative a loro più favorevoli ed in alcuni casi l'assenza di certificazione della specifica tipologia di vaccino.
Questa quarta fase dell'indagine è attualmente in corso di svolgimento.

10.6.1 Istruttorie di carattere puntuale.

Accanto all'attività d'indagine avviata d'ufficio, L'Autorità ha svolto istruttorie puntuali in relazione a criticità desunte da notizie di stampa o apprese a seguito di esposti.
Si riportano di seguito le principali risultanze dell'attività di vigilanza espletata.

Con delibera n. 739 del 9 settembre 2020 l'Autorità si è pronunciata, a seguito di un esposto del Codacons, sull'affidamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della fornitura di DPI - mascherine filtranti FFP2 avvenuto in applicazione delle Ocdpc n. 630 del 3 febbraio 2020 e n. 639 del 25 febbraio 2020. All'esito dell'istruttoria espletata il procedimento è stato archiviato in quanto è stato appurato che la Protezione Civile si è attivata, nelle sedi opportune, al fine di ottenere la certificazione di conformità delle maschere fornite, oggetto di contestazione dei segnalanti. È stata inoltre verificata la conformità alla normativa emergenziale del pagamento dell'anticipo del 60% del prezzo e della mancata richiesta della polizza per l'anticipo del prezzo, ai sensi dell'art. 35 comma 8 del d.lgs. 50/2016, giustificata dalla deroga all'intero art. 35 del d.lgs. 50/2016 contenuta nell'Ocdpc n. 630/2020.
Con delibera n. 738 del 9 settembre 2020 è stata conclusa l'attività istruttoria espletata nei confronti della Regione Umbria, avente ad oggetto l'affidamento della fornitura test rapido sierologico da pungidito Screen Test COVID-19 (INCP-402S), avvenuto con procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 63 comma 2 lett. b) del d.lgs. 50/2016.
Il quadro ricostruttivo della vicenda fornito dalla regione Umbria nel corso del procedimento di vigilanza è stato ritenuto sufficiente a giustificare la legittimità della procedura utilizzata per l'affidamento della fornitura dei test rapidi sierologici di cui trattasi. Tuttavia, a conclusione del procedimento è stato evidenziato come l'intero iter motivazionale fosse stato esplicitato dalla Regione solo ex post, in sede di istruttoria, anziché nella determina a contrarre, nella quale non è stato fatto riferimento né all' art. 163 del d.lgs. 50/2016 né all' art. 63 comma 2 lettera c) del d.lgs. 50/2016. Inoltre, è stata rilevata l'assenza, nella determina a contrarre, di riferimento alla consultazione di altri operatori economici, ed alle valutazioni effettuate, all'esito delle quali la Regione ha ritenuto infungibile la fornitura affidata.

L'Autorità ha inoltre avuto modo di occuparsi di due procedure di affidamento poste in essere dal Commissario Straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID – 19. Si è trattato in particolare della procedura per l'acquisizione e la distribuzione di banchi scolastici e sedute attrezzate sull'intero territorio nazionale, effettuata dal Commissario Straordinario ai sensi dell'art. 122 del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18 e dell'art. 8, comma 8 del decreto legge 16 luglio 2020 n. 76. Nella delibera n. 246 del 3 marzo 2021 è stato evidenziato come l'affidamento delle forniture di banchi e sedute tradizionali ad un prezzo in media superiore a quello stimato possa aver comportato la compromissione dei principi di economicità e buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione. La delibera è stata inviata alla Procura regionale per il Lazio della Corte dei Conti per gli accertamenti di competenza sull'onerosità della spesa per la procedura di acquisizione.
Una specifica attività istruttoria è stata effettuata, altresì, sulla procedura semplificata e di massima urgenza per l'acquisizione e la distribuzione di 2.000.000 kit rapidi qualitativi per l'effettuazione di test sierologici sull'intero territorio nazionale prioritariamente destinati agli operatori scolastici. A conclusione dell'istruttoria, con la delibera n. 203 del 9 marzo 2021, è stata disposta l'archiviazione del procedimento di vigilanza, evidenziando comunque che una preventiva determinazione dei prezzi a base di gara, anche tramite un'indagine conoscitiva informale del mercato di riferimento, avrebbe maggiormente tutelato il principio di economicità, espressione del principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione.

10.7 La verifica preventiva sul contenzioso Anas

Nel corso dell'anno 2020 sono state introdotte modifiche all'art. 49 del d.l. 50/2017 (convertito dalla legge n. 96/2017) che hanno reso necessaria una rivisitazione delle procedure in precedenza adottate dall'Autorità per l'espletamento dell'attività di verifica preventiva sul contenzioso Anas.
Come è noto, con l'entrata in vigore dell'art. 49, comma 7 del d.l. 50/2017, l'ANAS S.p.A. è stata autorizzata - per gli anni 2017, 2018 e 2019 e nei limiti delle risorse di cui al comma 8 del medesimo articolo (700 milioni di euro) - a definire, mediante la sottoscrizione di accordi bonari e/o transazioni giudiziali e stragiudiziali, le controversie con le imprese appaltatrici, derivanti dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento, laddove sussistano i presupposti e le condizioni di cui agli articoli 205 e 208 del d.lgs. 50/2016 e con le modalità ivi previste, previa valutazione della convenienza economica di ciascuna operazione da parte della società stessa, nonché apposita preventiva informativa all'Autorità.
Per effetto delle modifiche apportate alla richiamata norma dall'art. 1, comma 1179, lett. b) della legge n. 205/2017 (che ha introdotto il comma 7-bis all'art. 49 del d.l. n. 50/2017), l'ANAC è stata chiamata a verificare in via preventiva la correttezza della procedura adottata dall'ANAS per la definizione degli accordi bonari e/o delle transazioni, con le modalità di svolgimento definite in apposita convenzione tra le parti, nella quale è individuata anche la documentazione oggetto di verifica.

In attuazione delle richiamate disposizioni, il 9 novembre 2017 è stato sottoscritto, tra l'ANAC e l'ANAS, un protocollo di azione che definisce l'attività dell'Autorità, mirata a verificare, in via preventiva: che le controversie derivino dall'iscrizione di riserve o da richieste di risarcimento aventi ad oggetto contratti già stipulati; che ricorrano effettivamente i presupposti e le condizioni di cui agli artt. 205 e 208 del Codice; che sia stata effettuata, da parte dell'ANAS, una valutazione della convenienza economica dell'operazione che si propone di concludere e che tale convenienza sia effettiva.
Successivamente, l'art. 13, comma 4 del d.l. 162/2019 (convertito dalla legge n. 8/2020) ha modificato il citato articolo 49 del d.l. 50/2017, ampliandone gli effetti temporali per l'ulteriore triennio 2020/2022 (art. 49, comma 7) nonché quelli applicativi, estendendo espressamente l'operatività della verifica preventiva anche alle transazioni stipulate con i contraenti generali per definire controversie derivanti da richieste di risarcimento (art. 49, comma 7-*ter*).
La fattispecie da ultimo aggiunta dal legislatore, che coinvolge i contratti stipulati con contraenti generali poiché implica una diversa e più articolata serie di specificità giuridiche da esaminare, senza la possibilità di stipulare accordi bonari, espressamente esclusi dall'art. 205, comma 1, del d.lgs. 50/2016, come pure dal preesistente art. 240, comma 1, del d.lgs. 163/2006.
È stato, pertanto, ritenuto necessario instaurare un confronto tra le parti per una ridefinizione complessiva delle modalità di espletamento dell'attività di verifica preventiva dell'Autorità sul contenzioso ANAS, anche al fine di ottimizzare le procedure già in essere, e per giungere quanto prima alla sottoscrizione di una nuova convenzione.
In questa ottica si è provveduto a rivedere il protocollo di azione stipulato nel 2017, a disciplinare le suddette innovazioni introdotte dal citato art. 13, comma 4 del d.l. 162/2019 e, per quanto possibile, a recepire le proposte di semplificazione formulate dall'ANAS.
Con riferimento all'attività di verifica preventiva svolta nel corso dell'anno 2020 e fino al primo trimestre del 2021, nelle more della stipula della nuova convenzione tra ANAC e ANAS, l'Autorità ha effettuato e trasmesso all'ANAS 7 verifiche preventive.
Nell'ambito di detta attività è stato affrontato l'esame di questioni, sia giuridiche che tecniche, spesso particolarmente complesse e talvolta oggetto di contenzioso in sede giudiziale.

10.8 La vigilanza speciale

Nell'ambito delle attività di vigilanza speciale, l'Autorità ha proseguito il supporto alla magistratura ordinaria e ad altri organi dello Stato.
Sono inoltre proseguite una serie di attività di monitoraggio su opere di rilevante impatto (Metro C di Roma, Metropolitana di Milano, Statale Jonica 106, Ragusana) sulle quali l'Autorità svolge una funzione anche di consulenza ed ausilio, oltre che una più ordinaria attività di controllo.
Inoltre, sono state avviate peculiari attività volte ad esaminare e a contrastare il ricorrente fenomeno dell'artificioso frazionamento degli affidamenti, anche con l'obiettivo di fornire indicazioni pratiche,

alle quali le stazioni appaltanti potranno conformarsi o comunque da utilizzare quale strumento di orientamento ed indirizzo.
Sono state avviate (e sono in corso) speciali forme di indagine su alcuni affidamenti e settori di mercato, in modo complementare agli strumenti di commissariamento previsti dall'art. 32 d.l. 90/2014. Infatti, a fronte di significativi eventi corruttivi, in alcuni casi non è stato possibile ricorrere agli strumenti previsti dall'art. 32 d.l. 90/2014 (per la non sussistenza delle condizioni previste) oppure, in altri casi, si è valutata l'opportunità di accompagnare le procedure di commissariamento con altre iniziative di vigilanza, con l'obiettivo di fornire concrete indicazioni collaborative nella prosecuzione dei contratti oppure nello specifico settori di mercato rilevante.
L'Autorità ha svolto una indagine speciale avente ad oggetto gli appalti affidati da alcuni concessionari pubblici negli ultimi due anni. In particolare, è stato preliminarmente accertato se tali soggetti rientrassero nell'ambito soggettivo di applicazione dell'art 177 del Codice, per verificare se fossero conseguentemente obbligati, qualora titolari di concessioni non affidate con gare ad evidenza pubblica o con finanza di progetto, ad affidare l'80% dei contratti di lavori, servizi e forniture di importo pari o superiore a 150.000 euro mediante procedure ad evidenza pubblica.
A tal fine, sono stati acquisiti gli elenchi degli appalti affidati negli anni 2019 e 2020, completi di importi e modalità di affidamento, ed è stato contestualmente richiesto ai concessionari di comunicare l'oggetto della concessione originaria (lavori o servizi) e le modalità di acquisizione del servizio oggetto della concessione. Ciò in quanto, nell'ipotesi in cui la concessione fosse stata originariamente inquadrata come concessione di lavori pubblici, doveva ritenersi applicabile l'obbligo di affidare all'esterno una quota di lavori, servizi e forniture pari al 60% fino allo scorso anno ed all'80% a decorrere dal 2021; qualora, invece, si fosse trattato di concessione di servizi pubblici, sino al 2020 non sussisteva alcun obbligo in tal senso, obbligo introdotto normativamente nella misura dell'80% con decorrenza 2021,
Essendo emerso che le concessioni oggetto di indagine erano tutte riconducibili alla fattispecie delle concessioni di servizi e pertanto non assoggettate, fino al 2020, all'obbligo di affidare a terzi alcuna percentuale di lavori, servizi e forniture, l'ANAC ha proceduto ad esaminare i dati trasmessi per verificare, da parte dei concessionari coinvolti, il rispetto del principio del divieto di artificioso frazionamento imposto dal Codice dei contratti pubblici.
Particolare attenzione è stata rivolta, al riguardo, alla verifica della corretta applicazione dell'art. 35 del d.lgs. 50/2016, secondo cui il calcolo del valore stimato di un appalto o concessione non può essere fatto con l'intenzione di escluderlo dall'ambito di applicazione delle disposizioni del codice relative alle soglie europee. Il valore stimato dell'appalto va quindi quantificato al momento dell'invio dell'avviso di indizione di gara o del bando di gara o, nei casi in cui non sia prevista un'indizione di gara, al momento in cui l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore avvia la procedura di affidamento del contratto. La ratio della norma è quella di evitare elusioni della disciplina comunitaria mediante frazionamento di un unico contratto in diversi affidamenti di importo inferiore, tali da non rientrare nell'applicazione delle disposizioni dettate dal Codice per i contratti di importo superiore alle soglie europee.

Dai documenti acquisiti, sono emersi profili di criticità in quanto è risultato che non sempre i concessionari hanno rispettato il principio del divieto di artificioso frazionamento imposto dal Codice dei contratti pubblici; talvolta, infatti, si è rilevata la presenza di contratti analoghi, di importo/i singolarmente o complessivamente superiore alla soglia comunitaria, stabilita dal richiamato art. 35, comma 2 del Codice.

È stata riscontrato, per alcuni dei concessionari coinvolti, l'affidamento per diversi anni di contratti analoghi, il cui importo complessivo, calcolato secondo le modalità previste dal comma 12 dell'art. 35 del Codice dei contratti pubblici è risultato superiore alla soglia comunitaria stabilita per gli anni di riferimento dal 2° comma del medesimo art. 35.

Pertanto, l'Autorità ha formalmente richiamato l'attenzione di tali soggetti sulla necessità di rispettare sempre il principio di divieto di artificioso frazionamento degli appalti, ed ha altresì invitato i medesimi ad adottare ogni provvedimento atto a riallineare l'azione amministrativa al quadro normativo di riferimento, oltre che ad informare l'ANAC delle azioni intraprese in tal senso.

CAPITOLO 11

La vigilanza collaborativa

11.1 L'attività svolta

Nel corso del 2020, l'Autorità ha proseguito a pieno regime l'attività della vigilanza collaborativa, nell'esercizio della funzione attribuitale dall'art. 213, comma 3, lettera h) e nel rispetto del Regolamento del 28 giugno 2017, pubblicato in G.U. n. 178 del 1° agosto 2017, sulla base degli specifici Protocolli d'azione, a tal fine, sottoscritti. La vigilanza collaborativa, ha carattere preventivo ed è finalizzata a supportare le stazioni appaltanti nella predisposizione degli atti di gara, a verificarne la conformità alla normativa di settore, all'individuazione di clausole e condizioni idonee a prevenire tentativi di infiltrazione criminale, nonché al monitoraggio dello svolgimento dell'intera procedura di gara.

Si tratta di uno strumento che si è rivelato, nel 2020, particolarmente utile per le stazioni appaltanti chiamate a far fronte al difficile contesto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Proprio nell'ottica di fornire alle amministrazioni il massimo supporto nel contesto emergenziale, con il comunicato del Presidente del 1° aprile 2020, è stata manifestata la disponibilità ad incrementare l'attività di vigilanza collaborativa a favore delle stazioni appaltanti che ne avessero fatta richiesta, anche al di fuori delle casistiche e dei limiti individuati nel sopra citato Regolamento, con la garanzia del consueto impegno e tempestività nello svolgimento delle ordinarie attività.

Il comunicato ha esteso, inoltre, l'attività di vigilanza collaborativa non solo agli affidamenti funzionali alla gestione dell'emergenza ma anche a quelli ulteriori da affidare in deroga, totale o parziale, alle disposizioni del codice dei contratti pubblici, analogamente a quanto già accaduto in occasione di precedenti contesti emergenziali, quale quello del sisma del 2016. I nuovi protocolli di vigilanza collaborativa sottoscritti nel corso dell'anno 2020, comunque, hanno riguardato anche appalti non direttamente e/o esclusivamente correlati alle esigenze derivanti dall'emergenza sanitaria.

Le interlocuzioni con le stazioni appaltanti nell'ambito della vigilanza collaborativa sono state anche l'occasione per fornire ulteriori chiarimenti o ribadire le indicazioni rese dall'Autorità, con la delibera numero 312 del 9 aprile 2020, in merito all'incidenza delle misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 sullo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica, con particolare riferimento alle procedure di aggiudicazione e all'esecuzione delle relative prestazioni contrattuali.

Sempre in termini generali, nell'ambito della vigilanza collaborativa, l'Autorità è stata spesso chiamata a rendere osservazioni e pareri sui numerosi interventi adottati dal Legislatore per finalità acceleratorie e di semplificazione con decretazione d'urgenza, al fine di coadiuvare le stazioni appaltanti nello sforzo esegetico, che spesso si è reso necessario, per la corretta applicazione delle nuove misure introdotte.

Inoltre, su espressa richiesta, l'Autorità ha reso pareri in merito ad

ordinanze assunte dal Capo del Dipartimento della Protezione civile per far fronte all'emergenza epidemiologia, tuttora, in atto.
Infine, merita un cenno anche la circostanza che nel 2020 è stato meglio definito il coordinamento tra le diverse competenze dell'Autorità a Supporto delle stazioni appaltanti, con l'inserimento, all'interno dei protocolli di azione che le stazioni appaltanti stipulano con l'Autorità per attivare la vigilanza collaborativa, di una clausola che prevede che ove sia presentata nel corso della gara sottoposta a tale forma di vigilanza una richiesta di precontenzioso di cui all'art. 211 d.lgs. 50/2016, la stazione appaltante si impegni ad aderirvi, nell'ambito di un'istanza congiunta e conseguentemente ad adeguarsi all'eventuale parere che sarà reso dall'Autorità sulla questione prospettata.
Ciò in quanto, lo svolgimento della vigilanza collaborativa non esclude la possibilità per gli operatori economici di presentare istanze di precontenzioso. Con l'adesione da parte della stazione appaltante alla richiesta dell'operatore economico, la questione proposta potrà essere risolta in tempi molto brevi, in quanto l'istanza congiunta è considerata prioritaria, secondo l'ordine di trattazione previsto dall'art. 6 del Regolamento in materia di precontenzioso. In ogni caso, la vincolatività del parere ne assicurerà l'applicazione da parte della stazione appaltante, in coerenza con la scelta della stessa di sottoscrivere un protocollo di vigilanza collaborativa e con l'intento in tal modo manifestato di acquisire le indicazioni dell'Autorità.

11.2 I protocolli di azione

Nell'anno 2020, si è registrato rispetto all'anno precedente un sensibile aumento nel numero complessivo di nuovi protocolli di azione stipulati.
Infatti, a fronte dei 12 del 2019, 19 sono stati i protocolli di vigilanza collaborativa sottoscritti nell'anno 2020, se si include nel numero anche il Protocollo di Intesa con ARERA, Autorità di regolazione per l'Energia, nel quale si è - tra l'altro - previsto che quest'ultima possa richiedere il supporto di ANAC, anche in termini di vigilanza collaborativa a favore degli enti pubblici operanti nei settori regolati (in questo caso ARERA segnala all'Autorità gli enti pubblici interessati e promuove l'attivazione di Protocolli bilaterali o trilaterali).
La sottoscrizione dei Protocolli è stata richiesta sia da amministrazioni di rilevanza nazionale, sia da comuni o altri enti territoriali, per i quali l'Autorità ha inteso garantire un presidio di legalità tenendo conto di ricorrenti indici di elevato rischio corruttivo o situazioni anomale comunque sintomatiche di infiltrazioni criminali, come previsto dal Regolamento.
In alcuni casi si tratta di stazioni appaltanti che avevano già sottoscritto negli anni precedenti protocolli di vigilanza collaborativa, che hanno richiesto di proseguire l'affiancamento in ragione della proficuità riconosciuta allo stesso. In altri casi, le principali centrali di committenza nazionali hanno chiesto il rinnovo di precedenti protocolli.
Il numero totale di procedimenti di aggiudicazione sottoposti a questa particolare forma di vigilanza è stato, dunque, di 25 nel quale sono da includere sia appalti che concessioni, aventi ad oggetto lavori, servizi e anche forniture.
La tabella che segue fornisce un riepilogo di tutti i protocolli di vigilanza collaborativa attivati nel 2020 e delle tipologie di

affidamento che le stazioni appaltanti hanno richiesto di sottoporre a verifica preventiva.

Tabella 11.1 *Protocolli sottoscritti nel 2020 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza*

PROTOCOLLI SOTTOSCRITTI ANNO 2020	DATA SOTTOSCRIZIONE	NUMERO PROCEDURE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO SOTTOPOSTO A VIGILANZA
Commissario ad acta - Regione Calabria	30/01/2020	non predeterminabile	lavori, servizi e forniture
Comune San Giuliano Milanese	07/01/2020	1	Procedura aperta - servizi
Autorità regionale dei trasporti della Calabria	27/01/2020	1	Concessione di servizi
Comune di Vittoria (Teatro)	03/02/2020	1	Procedura negoziata - lavori
Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS Capitanata (Foggia)	11/02/2020	9	lavori e servizi
Protocollo di Azione di Vigilanza collaborativa con SO.G.I.N	31/03/2020	1	Procedura aperta - appalto misto di lavori e servizi
Protocollo di azione vigilanza collaborativa per gli interventi di ristrutturazione, completamento, adeguamento e ristrutturazione dei centri per il rimpatrio con il Dipartimento per le Libertà Civili e l'Immigrazione, e i Prefetti di Bari, Brindisi, Caltanissetta, Gorizia, Milano, Nuoro, Potenza, Roma, Torino, Trapani	13/02/2020	non predeterminabile	Vari tipi di procedure
Protocollo di azione Vigilanza collaborativa con la delegazione per l'organizzazione della presidenza italiana del "Gruppo dei 20"	17/03/2020	2	servizi
Protocollo di azione vigilanza collaborativa con la Prefettura di Brescia	26/05/2020	1	servizi
Protocollo di azione vigilanza collaborativa con il Ministero dell'Interno per l'emersione di rapporti di lavoro	09/06/2020	1	Procedura aperta Appalto di servizi
Protocollo di azione vigilanza collaborativa con il Ministero dell'interno Dipartimento della Pubblica Sicurezza per Il rilascio di permessi di soggiorno temporanei	23/06/2020	1	servizi
Protocollo di Vigilanza collaborativa con Sma Campania Spa	23/06/2020	2	Procedura aperta – appalto di servizi e forniture
Protocollo di azione vigilanza collaborativa con la Provincia di Bolzano Alto Adige	23/07/2020	1	Concessione di servizi Procedura aperte
Protocollo di azione vigilanza collaborativa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS Regione Molise	11/08/2020	4	Lavori e servizi
Protocollo di azione vigilanza collaborativa tra ANAC, Prefettura di Caltanissetta e Comune di Gela	03/09/2020	1	Appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con Invitalia SpA quale centrale di committenza per conto di AMA s.p.a.	25/11/2020	1	Appalto di servizi

PROTOCOLLI SOTTOSCRITTI ANNO 2020	DATA SOTTOSCRIZIONE	NUMERO PROCEDURE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO SOTTOPOSTO A VIGILANZA
Protocollo di azione per la vigilanza collaborativa con la Presidenza del Consiglio dei Ministri per l'attuazione del CIS per Il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex Carcere Borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene	25/11/2020	2	Appalto integrato Procedura aperta
Protocollo di intesa Autorità Nazionale Anticorruzione - Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente	14/12/2020	Non predeterminabile	Indefinito
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Commissario straordinario per l'emergenza COVID-19	16/12/2020	3	Servizi e forniture

Fonte: ANAC

Tra i protocolli stipulati, meritano menzione quelli con Invitalia e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per l'attuazione dei Contratti Istituzionali di Sviluppo per l'area della Capitanata e del Molise, che prevedono di sottoporre alla vigilanza preventiva dell'Autorità complessivamente 15 procedure di gara, di diverso oggetto.

In riferimento agli interventi emergenziali, legati al Covid 19, è stato stipulato un protocollo di vigilanza collaborativa con il Commissario Straordinario, nell'ambito del quale è stato fornito un supporto più snello, essendo stati resi pareri su specifiche questioni connesse ad affidamenti pubblici.

Sono state vigilate, inoltre, due procedure, gestite dal Ministero dell'Interno, per l'affidamento di contratti di somministrazione di lavoro, funzionali ai piani di emersione dal lavoro sommerso e per il rilascio di permessi di soggiorno (previsti dall'art. 103 d.l. 19.5.2020, n. 34).

Sono state vigilate alcune procedure di affidamenti funzionali alla gestione del G20, presieduto dall'Italia, per l'anno 2021.

Da segnalare, anche, in ragione dell'importo posto a base di gara (pari a quasi 130.000.000 di euro), l'intervento esaminato nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con la So.g.i.n. spa., società interamente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che ha, tra i propri compiti istituzionali, quelli inerenti allo smantellamento delle centrali nucleari dismesse e alle altre attività connesse e immediatamente derivanti al c.d. "decommissioning", ed anche quelli concernenti la localizzazione, realizzazione e gestione del Parco Tecnologico e Deposito Nazionale dei rifiuti radioattivi di bassa e media attività, attribuiti dal d.lgs. n. 31/2010.

La collaborazione dell'ANAC ha riguardato la gara per l'affidamento dei lavori per la realizzazione dell'impianto di cementazione cd. complesso Cemex presso il sito EUREX di Saluggia (VC). Si tratta di un progetto di rilevanza strategica nazionale in quanto finalizzato ad innalzare ulteriormente i livelli di sicurezza radiologica connessi con la gestione dei rifiuti presenti nel sito. Ciò in quanto la funzione di tale impianto è la solidificazione di tutti i rifiuti radioattivi liquidi pregressi ai fini dello stoccaggio in sicurezza dei manufatti risultanti dal processo, in vista del loro successivo trasferimento al Deposito nazionale di cui al d.lgs. 31/2010. La collaborazione dell'ANAC è stata richiesta anche in considerazione della particolare complessità tecnico-realizzativa che caratterizza l'intervento e della correlata esiguità degli operatori economici qualificati per realizzarlo.

Di particolare rilievo anche gli interventi relativi alla valorizzazione e rifunzionalizzazione dell'ex carcere Borbonico dell'isola di Santo Stefano – Ventotene, per i quali nel 2017 è stato sottoscritto il "Contratto Istituzionale di Sviluppo "CIS", tra la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, il MIBACT, l'Agenzia del demanio, la Regione Lazio, il Comune di Ventotene, la Riserva naturale statale e area marina protetta "Isole di Ventotene e Santo Stefano" e Invitalia, individuata quale Soggetto attuatore del CIS.
Nel 2020, l'ANAC è stata chiamata ad occuparsi delle relative procedure di aggiudicazione, nell'ambito del Protocollo di vigilanza collaborativa sottoscritto con il Commissario straordinario di Governo ed Invitalia spa. Si tratta di un'operazione per la valorizzazione di un patrimonio storico italiano, simbolo della nascita dell'idea di Europa. Gli interventi riguardano la messa in sicurezza degli edifici dell'ex carcere borbonico oggetto di una gara per l'appalto integrato di lavori, forniture e servizi, e l'intervento di sistemazione degli approdi, per il quale si prevede l'avvio della fase di gara entro luglio del 2021.
Per l'ex struttura carceraria il Cipe ha assegnato al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) 70 milioni di euro a valere sulle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione.
La stipula di nuovi protocolli di vigilanza collaborativa è proseguita anche nei primi mesi del 2021.
La tabella seguente contiene l'indicazione delle stazioni appaltanti interessate e degli affidamenti per i quali è stato richiesto di svolgere la vigilanza collaborativa.

***Tabella 11.2** Protocolli sottoscritti nel periodo gennaio- marzo 2021 e tipologie affidamenti sottoposti a vigilanza*

PROTOCOLLI SOTTOSCRITTI ANNO 2021	DATA SOTTOSCRIZIONE	NUMERO PROCEDURE	TIPOLOGIA DI AFFIDAMENTO SOTTOPOSTO A VIGILANZA
Protocollo di intesa con la Prefettura di Catania per la Vigilanza Preventiva e la Legalità negli affidamenti per la gestione e lo smaltimento dei rifiuti	15/01/2021	non predeterminabile	lavori, servizi e forniture
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Consorzio Iricav Due	26/01/2021	3	Appalti di lavori
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con INPS	05/03/2021	3	Appalto specifico SDAPA; affidamento accordo quadro; appalto di servizi
Protocollo di azione di vigilanza collaborativa con il Comune di Napoli	12/03/2021	3	Appalti di lavori

Fonte: ANAC

Al contempo nel 2020, è proseguita anche la vigilanza collaborativa già avviata sulle procedure oggetto di protocolli stipulati negli anni precedenti.
Infatti, sebbene - per consentire la fruizione della collaborazione a tutte le stazioni appaltanti interessate – si preveda che i protocolli

abbiano durata annuale, è comunque consentito presentare, una volta che sia stata avviata l'attività di vigilanza, la documentazione di gara per le osservazioni dell'Autorità anche alla fine dell'anno di durata; il che determina un fisiologico "effetto di trascinamento" delle attività relative alle fasi successive della procedura di aggiudicazione anche nell'anno/i successivo/i.

Infine, è proseguita l'attività correlata al Protocollo di Intesa Monitoraggio e vigilanza collaborativa sugli interventi conseguenti al sisma che il 24 agosto 2016 ha colpito i territori delle Regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria, sottoscritto con la Protezione Civile e le Regioni nella qualità di Soggetti Attuatori, il 26 ottobre 2016. Infatti, la durata del predetto Protocollo è correlata allo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art. 5 della legge n. 225/1992 da ultimo prorogato, fino al 31 dicembre 2021 dall'articolo 57, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104.

L'Autorità ha esaminato n. 33 affidamenti per lo più disposti da Comuni delle Marche nella qualità di stazioni appaltanti autorizzate dal Soggetto Attuatore Regione, relativi ad interventi in aree SAE (strutture abitative in emergenza) o per la ristrutturazione di edifici da utilizzare in luogo di SAE.

Nell'anno 2020, in riferimento alle procedure di gara vigilate dall'Autorità, in un solo caso è stato proposto ricorso avanti l'Autorità Giudiziaria, che ha confermato la decisione adottata dalla stazione appaltante, coerente con le indicazioni di vigilanza fornite dall'Autorità (TAR Lazio, del 15.2.2021, n. 1841).

CAPITOLO 12

L'azione in giudizio e i pareri motivati

12.1 L'azione in giudizio ex art. 211 commi 1-bis e 1-ter del Codice

Le previsioni normative contenute nell'art. 211 commi 1-*bis* e 1-*ter* del Codice dei contratti pubblici conferiscono all'A.N.A.C. una legittimazione straordinaria ed eccezionale ad agire in giudizio in ragione della funzione di vigilanza e controllo sugli appalti pubblici che ad essa è assegnata dalla Legge. Anche nell'anno 2020 lo strumento di vigilanza previsto dall'art. 211, commi 1-bis e 1-ter, del d.lgs. 50/2016, è stato utilizzato sia con l'impugnazione in via immediata di atti illegittimi delle stazioni appaltanti, sia con la previa emanazione di parere motivato.

Come ribadito dal Consiglio di Stato, di recente nella sentenza del 3 novembre 2020, n. 6787, l'interesse ad agire in giudizio dell'Autorità è direttamente connesso agli interessi e funzioni ad essa attribuiti dalla legge. Tali interessi vanno al di là della mera tutela o promozione della concorrenza, e sono orientati a prevenire più in generale l'illegittimità nel settore dei contratti pubblici. L'Autorità è, pertanto, titolata a curare anche in giustizia, seppure nei termini generali e nelle forme proprie del processo amministrativo, gli interessi e le funzioni cui è preposta dalla legge, nei limiti segnati dall'art.211 del Codice dei contratti e dal suo Regolamento attuativo approvato con delibera n. 572 del 13.6.2018.

Nell'anno 2020, con riferimento al, l'Autorità, ai sensi del comma 1-*ter* dell'art. 211 del Codice ha emesso due pareri motivati che hanno successivamente avuto un'evoluzione contenziosa.

In entrambi i casi l'ANAC ha impugnato i bandi per l'affidamento in concessione del servizio energetico relativi al servizio di illuminazione pubblica da parte di due Comuni, censurando la clausola che prevedeva il pagamento di un contributo a carico dell'aggiudicatario in favore del gestore della piattaforma, nonché la legittimazione di quest'ultimo ad eseguire i servizi di committenza.

In un caso, il TAR Campania, con sentenza del 23 settembre 2020, n. 3982, ha ritenuto che la suddetta clausola, imponendo il pagamento del corrispettivo solo in caso di aggiudicazione, non fosse lesiva della concorrenza in generale, ma avesse effetto esclusivamente nei confronti dell'aggiudicatario. Tale pronuncia è stata impugnata dall'ANAC in appello innanzi al Consiglio di Stato che, in sede cautelare, con ordinanza n. 7224 del 16 dicembre 2020, ne ha sospeso l'efficacia, riconoscendo l'intento dell'ANAC di non aggravare le condizioni di partecipazione alle procedure di gara in ottica di garanzia delle migliori condizioni concorrenziali. Il giudizio è tutt'ora in corso.

In un altro caso l'Autorità, presentando le medesime succitate censure, è risultata vittoriosa, avendo il TAR Campania, Salerno, con sentenza del 2 gennaio 2021, n. 1, riconosciuto l'illegittimità della clausola che impone ai concorrenti di assumere l'obbligo di corrispondere, in caso di aggiudicazione, il corrispettivo dei servizi

di committenza ausiliari resi a favore della Stazione appaltante, e all'aggiudicatario di corrispondere tale corrispettivo. Su tale pronuncia pende appello innanzi al Consiglio di Stato.

12.2 I pareri motivati ex art. 211, comma 1-ter, sulle singole procedure di gara

In ulteriori due casi l'emissione del parere motivato da parte dell'ANAC ha avuto un effetto conformativo da parte delle stazioni appaltanti coinvolte, confermando così il carattere preventivo e fortemente dissuasivo dello strumento. L''individuazione dei bandi oggetto di parere motivato è avvenuta tramite specifiche indagini nella BDNCP, attraverso l'utilizzo di predeterminati criteri di selezione, anche alternativi, tra i quali la rilevanza economica dell'affidamento, l'impatto sul territorio nazionale; la complessità della procedura posta in essere per la selezione dell'operatore economico.
Sono stati adottati quindi il parere n.22 e il parere n.179 del 2020.
Con il parere motivato n. 22/2020 l'Autorità ha contestato la procedura aperta di un Comune, censurando la clausola che prevedeva in capo all'Operatore Economico – in caso di aggiudicazione – il pagamento alla Centrale di Committenza, prima della stipula del contratto, quale corrispettivo dei servizi di committenza e di tutte le attività di gara dalla stessa fornite, di una somma pari 1% oltre IVA dell'importo complessivo posto a base di gara. La gara è andata deserta.
Con il parere motivato n. 179/2020 l'Autorità ha contestato il bando di un Comune, rilevando il difetto di legittimazione della centrale di committenza, nonché l'illegittimità della previsione della sottoscrizione di un atto unilaterale d'obbligo, mediante il quale l'operatore economico - in caso di aggiudicazione - si impegna a pagare alla Centrale di Committenza, prima della stipula del contratto, quale corrispettivo dei servizi di committenza e di tutte le attività di gara, una somma pari all'1% oltre IVA dell'importo complessivo posto a base di gara. La stazione appaltante ha revocato la gara, sostanzialmente conformandosi al parere dell'ANAC.

Capitolo 13

La vigilanza sugli operatori economici e l'attività sanzionatoria

13.1 La qualificazione delle imprese mediante il rating di impresa e il rating di legalità

L'ANAC collabora attivamente all'attuazione del sistema del *rating di legalità* comunicando all'AGCM, sulla base della sua attività di vigilanza sul mercato dei contratti pubblici e sugli operatori economici nello stesso operanti, dati incidenti sull'esito dell'istruttoria.

Più nel dettaglio , l'Autorità fornisce all'AGCM informazioni sulla presenza nel Casellario informatico delle imprese di cui all'art. 8 del decreto del Presidente della Repubblica n. 207/2010 di annotazioni divenute inoppugnabili o confermate con sentenza passata in giudicato nel biennio precedente la richiesta di *rating*, concernenti episodi di grave negligenza o errore grave nell'esecuzione dei contratti, ovvero gravi inadempienze contrattuali, anche in riferimento all'osservanza delle norme in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporto di lavoro.

Oltre a ciò, l'ANAC verifica 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'art. 32, comma 1, lett. b), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, come novellato dal decreto legge n. 179/2015.

L'istituto del rating di legalità ha riscosso un crescente interesse presso gli operatori del mercato, dimostrato dal continuo e progressivo incremento delle istanze pervenute. Parallelamente, la fattiva e concreta collaborazione tra ANAC e AGCM per l'implementazione di tale istituto è cresciuta nel tempo con un rafforzamento delle sinergie volte anche alla promozione di una sempre maggiore semplificazione procedurale nell'interesse degli operatori economici.

Anche nel 2020 è quindi proseguita la cooperazione con la competente Direzione AGCM, finalizzata a ottimizzare lo scambio dei dati e ad introdurre semplificazioni nel Regolamento Attuativo in materia di rating di legalità all'atto dell'aggiornamento periodico (ultima modifica introdotta con la delibera n. 28361 del 28 luglio 2020).

Il numero delle istanze che l'AGCM ha trasmesso all'Autorità nel corso del 2020, al fine di espletare le verifiche di competenza, è risultato di poco inferiore a 4.000 (per l'esattezza n.3.914), a fronte delle 3.391 rilevate nel 2019, delle 3.055 del 2018 e delle oltre 1.700 istanze pervenute nel 2017, con un incremento percentuale nell'ultimo anno di poco superiore al 15%, a fronte di un aumento annuale precedente dell'11% e di quello registrato l'anno prima del 75% circa.

Va precisato che il rating di legalità ha validità biennale, per cui un incremento delle istanze nei primi anni di istituzione era

prevedibile. Tuttavia l'aumento registrato dal 2018 ha oltrepassato nettamente la soglia ragionevolmente attesa e la crescita registrata nel 2019 e nel 2020 sembra essersi attestata su un ritmo che esprime il costante interesse degli operatori economici per tale istituto.
Il secondo dei sistemi recentemente introdotti dal Legislatore per la valutazione degli operatori economici è delineato dall'art.83, comma 10, del d.lgs. 50/2016, che riguarda il rilascio del *rating d'impresa* ad opera dell'ANAC, mediante una certificazione connessa a requisiti reputazionali dell'operatore economico, valutati sulla base di indici qualitativi e quantitativi, oggettivi e misurabili, nonché sulla base di accertamenti definitivi che esprimono l'affidabilità dell'impresa. All'Autorità, cui è attribuita la gestione del *rating d'impresa*, la legge demanda il compito di:
a) definire i requisiti reputazionali alla base del rating di impresa e relative premialità;
b) stabilire i criteri di valutazione dei requisiti reputazionali;
c) individuare le modalità di rilascio della relativa certificazione.
Il codice dei contratti pubblici assegna all'Autorità anche il compito di istituire un sistema di penalità e premialità la denuncia obbligatoria delle richieste estorsive e corruttive da parte degli affidatari, dei subappaltatori e dei subfornitori.
Al fine di rendere operativo il *rating* d'impresa l'Autorità ha avviato, sin dal 2017, una intensa attività volta a delineare i criteri da adottare per la materiale costruzione del relativo sistema valutativo.
Si è trattato di un'impresa non facile, da un lato in ragione del carattere non obbligatorio che lo stesso Codice dei Contratti attribuisce al *rating di impresa,* dall'altro in considerazione delle modifiche normative successivamente intervenute (d.l. n. 124/2019, convertito con modificazioni dalla legge n. 157/2019), tutte circostanze che hanno imposto una attenta riflessione ed un costante confronto con gli *stekeholder*.
Le Linee Guida recanti *"Istituzione del rating di impresa e delle relative premialità"*, poste in consultazione per la terza volta nel dicembre 2019, hanno chiarito alcuni criteri e condizioni posti a base del rilascio del *rating*, disciplinando : a) quali contratti considerare ai fini del rilascio del rating di impresa (con riferimento alla soglia dimensionale, ai contratti esclusi, ai settori speciali, al settore privato ed esteri, all'arco temporale di riferimento, al momento dell'iter di appalto nel quale deve essere valutata la performance dell'operatore economico); b) i requisiti reputazionali (con riferimento a quelli idonei a consentire la valutazione dell'esecuzione, ed alle condizioni preclusive); c) i sistemi per il calcolo del *rating* (con riferimento all'acquisizione dei dati, all'algoritmo di calcolo, alle modalità di rilascio, alla preferenza per un rating unico, oppure distinto per settore di attività). Sono state, inoltre, trattate le fattispecie dei nuovi entranti sul mercato, dei casi di omessa denuncia e della gestione del periodo transitorio.
Permangono, in relazione all'attivazione di detto sistema, alcune criticità connesse al reperimento delle informazioni che le stazioni appaltanti dovrebbero far convergere verso i sistemi informativi dell'Autorità. Si segnalano, inoltre, di recente, diversi arresti della giurisprudenza amministrativa che sono intervenuti sulla portata delle annotazioni delle notizie utili nel Casellario delle imprese, richiamando alla rilevanza della motivazione e incidendo sulla durata

della loro visibilità, e quindi contribuendo a perimetrare l'ambito di rilevanza della notizia stessa anche ai fini delle operazioni di 'accreditamento' dell'impresa sul mercato.

13.2 L'attività di vigilanza sulle SOA.

Come è noto, il vigente codice dei contratti pubblici ha confermato la qualificazione delle imprese tramite il sistema che prevede il rilascio di un attestato da parte di speciali organismi di diritto privato con funzioni pubblicistiche, le SOA (società organismo di attestazione), sistema già vigente e mantenuto sostanzialmente immutato ad eccezione di alcuni aspetti.
Al riguardo fa ricordato che il D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito in legge 14 giugno 2019, n. 55, recante "***Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici***", alla lettera p), ha novellato in più punti l'art. 84 del Codice dei contratti pubblici.
Sono così stati ripristinati sia il rispetto del principio di indipendenza nell'attività di attestazione da parte delle SOA, organismi di diritto privato, sia il principio che le SOA, organismi di diritto privato, svolgono funzioni di natura pubblicistica, anche agli effetti della legge 14.1.1994, n. 20, in materia di responsabilità dinanzi la Corte dei Conti, principi venuti meno con l'entrata in vigore del D. Lgs. 18 aprile 2016, n. 50.
Nell'anno 2020 è proseguita l'attività di vigilanza sulle SOA, attuata sia d'ufficio attraverso le verifiche semestrali sul possesso dei requisiti morali e di indipendenza dei soggetti che compongono la struttura organizzativa delle SOA (soci, amministratori, dipendenti, sindaci e loro familiari), così come previsto dal "Manuale sull'attività di Qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro", sia su istanza di parte ed anche su segnalazioni della Guardia di Finanza.
La vigilanza è stata espletata attraverso il collegamento con il pubblico registro delle imprese, con gli schedari istituiti presso ogni Procura della Repubblica, nonché con la Banca Dati Nazionale Unica Antimafia (B.D.N.A) istituita presso il Ministero dell'Interno.
In particolare l'Autorità, ai fini della verifica del mantenimento del requisito di indipendenza ex art. 64 comma 4 del d.P.R. 207/2010, ha eseguito nell'anno 2020, attraverso il collegamento con il pubblico registro delle imprese, 10.242 visure camerali su soci, sindaci, amministratori, dipendenti e loro familiari. Da tali visure sono risultate 2.371 imprese per le quali è stato esaminato l'oggetto sociale, l'attività svolta anche nelle sedi secondarie, nonché i codici ATECO per ottenere l'esatta descrizione dell'attività svolta da ogni singola impresa. Per le società aventi oggetto sociale incompatibile con l'attività delle SOA sono state confrontate le attività svolte dalle stesse con quelle rientranti nelle categorie attestabili di cui all'allegato A del d.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207" ed in tali circostanze è stato imposto alle SOA il divieto di attestarle nel caso di criticità indiretta o sono state inviate diffide alle SOA per la risoluzione delle criticità dirette.
È stato, inoltre, verificato, tramite il Casellario delle imprese dell'Autorità, il possesso da parte delle imprese aventi oggetto sociale incompatibile con l'attività delle SOA, di eventuali

attestazioni di qualificazione valide, o scadute ed è stato accertato che 19 imprese sono risultate in possesso di attestazioni di qualificazione rilasciate comunque da SOA diverse rispetto alla SOA sottoposta a verifica, conformemente ai divieti di attestazione imposti dall'Autorità.

Per quanto attiene, invece, alla verifica del possesso del requisito di moralità ex art. 64 comma 6 del d.P.R. n. 207/2010, l'Autorità ha tratto le informazioni dagli schedari istituiti presso ogni Procura della Repubblica, dai certificati giudiziari trasmessi dalle SOA e dalla Banca Dati Nazionale Unica Antimafia - B.D.N.A. (ex Si.Ce.Ant. – Sistema Certificazione Antimafia).

Tutti i soggetti componenti la compagine sociale, gli organi amministrativi, di direzione e controllo e il personale assunto a vario titolo nell'organico SOA sono stati sottoposti a verifica.

Infatti, sono stati esaminati 1.307 casellari giudiziari di soci, amministratori, sindaci e dipendenti e sono state riscontrate 1.307 autocertificazioni antimafia rilasciate dagli stessi soggetti suindicati, tramite il collegamento con la Banca Dati Nazionale Unica Antimafia - B.D.N.A. presso il Ministero dell'Interno.

Dall'esame dei casellari giudiziari è emerso che 7 di essi hanno riportato reati risalenti nel tempo o comunque non incidenti sulla moralità professionale e non compresi tra i reati contro la pubblica amministrazione.

L'assenza di situazioni di fallimento, liquidazione, concordato preventivo, o qualsiasi altra situazione equivalente secondo la legislazione vigente è stata controllata attraverso l'analisi delle 10.242 visure camerali.

La persistenza della regolarità fiscale, della regolarità contributiva ed assistenziale e l'assenza di gravi violazioni debitamente accertate in materia di sicurezza e degli obblighi derivanti da rapporti di lavoro, è stata documentata da 48 documenti unici di regolarità contributiva (D.U.R.C.) con validità 120 giorni, risultati tutti regolari e da 32 certificati di regolarità fiscale rilasciati dall'Agenzia delle Entrate con validità 180 giorni, non tutti regolari, ma alcuni con debiti non definitivamente accertati e con ricorsi in atto contro l'Agenzia delle Entrate.

Tutte le SOA nell'anno 2020 sono risultate idonee a proseguire l'attività di attestazione.

Si riportano in sintesi nella sottostante tabella esplicativa i totali delle visure camerali, dei riscontri delle autocertificazioni antimafia, dei casellari giudiziari nonché delle imprese verificate al casellario delle imprese, suddivisi per SOA:

Tabella13.1 *- Attività svolte nell'anno 2020*

SOA	VISURE CAMERALI	ANTIMAFIA	CASELLARI GIUDIZIALI	IMPRESE VERIFICATE AL CASELLARIO
1	397	48	48	55
2	875	101	101	76
3	792	99	99	59
4	643	68	68	75
5	1.037	138	138	69
6	267	38	38	29
7	1.227	145	145	138
8	286	46	46	20

SOA	VISURE CAMERALI	ANTIMAFIA	CASELLARI GIUDIZIALI	IMPRESE VERIFICATE AL CASELLARIO
9	242	36	36	39
10	1.374	220	220	191
11	379	46	46	26
12	454	42	42	46
13	649	61	61	72
14	772	138	138	103
15	466	41	41	35
16	382	40	40	34
TOTALI	**10.242**	**1.307**	**1.307**	**1.067**

Fermo quanto sopra deve aggiungersi che dagli accertamenti espletati sono comunque emerse criticità in entrambi i semestri dell'anno 2020 che hanno determinato altrettante azioni dell'Autorità.
Le criticità riscontrate nel primo semestre sono state risolte con l'imposizione a 12 SOA di 29 divieti di attestazione nei confronti delle imprese aventi oggetto sociale incompatibile con l'attività delle SOA e con una diffida nei confronti di una SOA per la criticità direttamente riconducibile al sindaco della SOA. Il sindaco si è dimesso ed è stato nominato un nuovo sindaco.
Le criticità riscontrate nel secondo semestre sono state risolte con l'imposizione a 3 SOA di 3 divieti di attestazione nei confronti delle imprese aventi oggetto sociale incompatibile con l'attività delle SOA e con due diffide nei confronti di due SOA per le criticità riscontrate direttamente riconducibili ai sindaci effettivi.
La differenza tra il primo e il secondo semestre evidenzia come le verifiche semestrali siano fondamentali per rilevare la presenza di eventuali situazioni di controllo o di collegamento, individuate secondo quanto previsto dall'articolo 2359 del codice civile, il rispetto del principio di indipendenza di giudizio e l'assenza di qualunque interesse commerciale, finanziario che possa determinare comportamenti non imparziali o discriminatori.
Sono stati altresì accertati i requisiti generali di cui all'art. 64, comma 2 del d.P.R. 207/2010. Per migliore chiarezza si ricorda che si tratta di accertamenti relativi ai seguenti aspetti: il capitale sociale che deve essere almeno pari a un milione di euro interamente versato, il patrimonio netto, costituito dal totale della lettera A del passivo dello stato patrimoniale di cui all'art. 2424 del codice civile dell'ultimo bilancio depositato, che deve essere almeno pari al capitale sociale; i requisiti tecnici delle SOA di cui all'art. 67, comma 1, sull'organico minimo; lo stato di attuazione della norma contenuta nell'art. 68, comma 2, lett. f) che prescrive l'obbligo di possedere un documento contenente la descrizione delle procedure che, conformemente a quanto stabilito dall'Autorità, saranno utilizzate per l'esercizio dell'attività di attestazione; i requisiti di cui all'art. 68, comma 2, lett. g) che prevede la stipula di una polizza assicurativa per la copertura delle responsabilità conseguenti all'attività svolta, avente un massimale non inferiore a sei volte il volume di affari prevedibile (o dichiarato).
Gli accertamenti hanno dato luogo a dei procedimenti nei confronti delle SOA di richiesta di modifica degli elementi di non conformità riscontrati attraverso, ad esempio, la revisione e l'aggiornamento dei Manuali delle procedure adottati, nonché di adeguamento al minimo

normativamente previsto del massimale assicurativo indicato, laddove risultato inferiore. Le SOA si sono tutte adeguate alle modifiche imposte.

Nell'anno 2020 la maggior parte dei procedimenti di vigilanza su istanza di parte ha riguardato istruttorie di carattere generale (73), istanze di rilascio del nulla osta alla carica di amministratori e sindaci (8) e all'assunzione di personale (22, di cui 4 con divieti di attestazione per le SOA nei confronti di imprese riconducibili ai familiari dei soggetti assunti), 5 procedimenti di autorizzazione al trasferimento delle azioni ai sensi dell'art. 66, comma 3 del d.P.R. n. 207/2010 di cui tre si sono conclusi con il rilascio del nulla osta senza alcun divieto di attestazione, mentre due sono ancora in corso di definizione.

Nel corso dell'anno 2020 si è concluso inoltre l'iter procedimentale dell'operazione di fusione per incorporazione di una SOA in un'altra, il cui primo passaggio è stato rappresentato dall'acquisto da parte di una SOA della partecipazione azionaria posseduta dal socio di maggioranza (99%) di altra SOA ed è stato rilasciato il nulla osta alla cessione di ramo d'azienda da una SOA ad un'altra. Gli adempimenti successivi a tale operazione sono tuttora in corso.

A seguito di queste operazioni le SOA attive nel 2021 sono divenute n. 15.

D'ufficio sono state riscontrate 17 situazioni di conflitto di interesse ed è stato avviato e concluso n. 1 procedimento sanzionatorio ai sensi dell'art. 73, comma 2, lett. b) del d.P.R. 207/2010, in combinato disposto con l'art. 213, comma 13 del d.lgs. 50/2016 nonché ai sensi dell'art. 73, comma 3, lett. c) del d P.R. 207/2010, per la violazione dell'art. 70, comma 1, lett. a) e c) del d.P.R. 207/2010.

È stato esercitato il potere di regolazione sulla "Rivalutazione della tariffa applicata per l'esercizio dell'attività di attestazione anno 2020".

Infine, ma non meno importante, nell'anno 2020 sono stati verificati su tutte le SOA i certificati azionari e le relative girate notarili al fine di accertarne la corrispondenza con i soggetti autorizzati dall'Autorità e con le quote di partecipazione al capitale sociale risultanti dal libro soci e dal registro delle imprese. Il risultato atteso della predetta indagine è stata l'individuazione di fattispecie di "rischio-reati" e/o infiltrazioni criminali (soci occulti).

I titoli azionari esaminati sono stati complessivamente n. 414 posseduti da n. 71 soci persone fisiche e n. 22 soci persone giuridiche. Sono state altresì esaminate le girate notarili per accertarne la corrispondenza con i soggetti autorizzati dall'Autorità e con le quote di partecipazione al capitale sociale risultanti dal libro soci e dal registro delle imprese.

Al fine di individuare l'andamento economico delle SOA è stato altresì determinato il valore reale delle azioni emesse dalle SOA, valore che varia nel tempo in relazione all'andamento economico delle società e che risulta dal bilancio di esercizio.

Dal quadro riepilogativo sotto riportato si evincono le differenze all'attualità tra il valore reale delle azioni delle SOA, cioè il prezzo di mercato delle azioni, e il valore nominale delle stesse:

Tabella 13.2 *- Valore azioni delle SOA*

SOA	NUMERO AZIONI EMESSE	VALORE NOMINALE AZIONI ESPRESSO IN EURO	CAPITALE SOCIALE	PATRIMONIO NETTO	VALORE REALE AZIONI ESPRESSO IN EURO
1	1.000.000	1,00	1.000.000	1.649.291	1,65
2	10.000	100,00	1.000.000	1.086.477	108,65
3	1.072.303	1,00	1.072.303	1.853.706	1,73
4	20.000	51,64	1.032.800	4.574.577	228,73
5	193.799	5,16	1.000.000	1.422.843	7,34
6	1.000	1.000,00	1.000.000	1.235.756	1.253,76
7	9.053.170	Non indicato	1.500.000	4.233.608	0,47
8	10.000	100,00	1.000.000	1.320.070	132,00
9	1.000.000	1,00	1.000.000	1.130.876	1,13
10	33.375	30,00	10001.250	2.871.875	86,050
11	213.784	4,49	1.000.000	1.437.556	6,72
12	2.000	516,45	1.032.900	1.545.864	772,93
13	1.000	1.032,90	1.032,900	1.213.705	1.213,70
14	1.000.000	1,00	1.000.000	2.621.325	2,62
15	10.000	100,00	1.000.000	1.262.900	126,29
16	1.000.000	1,00	1.000.000	1.026.684	1,027

Infine, allo scopo di monitorare l'attività produttiva delle SOA sono stati estratti dal Casellario dell'Autorità i dati relativi alle imprese attestate nel triennio 2018/2020 per rilevare eventuali disomogeneità di esercizio tra le SOA e/o sintomi di esercizio non virtuoso.
Nella seguente tabella sono indicate il numero delle imprese attestate da tutte le SOA comprese quelle attualmente non attive[20].

Tabella 13.3 **-** *Imprese attestate*

	NUMERO IMPRESE ATTESTATE SUDDIVISO PER ANNI			
RAGIONE SOCIALE SOA	2018	2019	2020	Totale
1	503	504	445	1.452
2	1.102	987	844	2.933
3	1.752	1.561	1.247	4.560
4	855	800	680	2.335
5	3.235	3.069	2.612	8.916
6	395	405	364	1.164
7	2.129	1.509	1.430	5.068

[20] SOA RINA S.p.A. è stata incorporata da SOA GROUP S.p.A. con effetto della fusione per incorporazione a far data dal 14.07.2020. SOA Q.L.P. S.p.A. ha ceduto il proprio ramo d'azienda alla SOA C.Q.O.P. S.p.A. con effetto della cessione a far data dal 1.1.2021.

NUMERO IMPRESE ATTESTATE SUDDIVISO PER ANNI				
RAGIONE SOCIALE SOA	2018	2019	2020	Totale
8	200	246	207	653
9	271	242	285	798
10	2.487	2.352	2.049	6.888
11	644	626	533	1.803
12	337	375	262	974
13	735	572	233	1.540
14	591	513	495	1.599
15	1.370	1.178	1.955	4.503
16	307	293	260	860
17	303	249	218	770
Totale	**17.216**	**15.481**	**14.119**	**46.816**

Le imprese attestate dal sistema SOA sono passate complessivamente da 15.481 nel 2019 a 14.119 nel 2020 con un calo di 1.362 imprese attestate.
Occorre tuttavia considerare che detto calo nell'attività di attestazione riguarda 14 SOA su 17. Si è rilevato un andamento analogo nel 2018 e nel 2019.

13.3 La vigilanza sulle attestazioni

Accanto alla vigilanza sulle SOA è proseguita, nel 2020 anche la vigilanza sulle richieste di attestazione da parte delle imprese e sulle attestazioni utilizzate dalle imprese operanti nel settore dei lavori pubblici, vigilanza sia d'ufficio, sia su segnalazione, prevalentemente da parte delle stesse SOA e delle stazioni appaltanti.
Per quanto riguarda le segnalazioni provenienti dalle SOA, sono stati monitorati i procedimenti avviati dalle SOA ai sensi dell'art.70, comma 7, d.P.R. 207/2010 e sono stati avviati dall'Autorità procedimenti ex art.84, comma 4-bis ed art.213, comma 13, d.lgs. 50/2016, nei confronti degli operatori economici al fine di accertare la sussistenza di dolo o colpa grave nella presentazione di dichiarazioni o documentazione rivelatisi non veritieri.
Sono state inserite nel casellario informatico le annotazioni relative ai trasferimenti d'azienda (cessioni, cessioni di ramo, affitti, fusioni, scissioni, ecc.) ed al venir meno del possesso della certificazione di qualità aziendale, assicurando agli utenti la necessaria informazione.
Nel complesso, sono state condotte oltre 2.000 istruttorie e monitoraggi: tra esse, le fattispecie più significative – per complessità o per rilevanza numerica - sono riportate nella tabella successiva.

Tabella 13.4 *- Istruttorie (2020)*

Oggetto	Numero
Totale procedimenti di vigilanza istruiti	120
- di cui Procedimenti ex art.84, comma 4-bis ed art.213, comma 13, del d.lgs. n.50/2016, svolti nei confronti delle imprese	92
- di cui conclusi nel con sanzioni pecuniarie e/o interdittive	78
Istruttorie concluse con l'archiviazione, data l'insussistenza dei presupposti per l'avvio formale del procedimento ex art.84, comma 4-bis ed art.213, comma 13, del d.lgs. n.50/2016,	8
Procedimenti avviati d'iniziative dell'ufficio in relazione al fenomeno della violazione del principio di unicità d'incarico del Direttore Tecnico	20
Annotazioni relative ad operazioni di trasferimento aziendale coinvolgenti imprese qualificate	550
Annotazioni su attestati decaduti per il venir meno dei requisiti, in esito ad operazioni di trasferimento aziendale coinvolgenti imprese qualificate	204
Annotazioni su attestati decaduti per fallimento, rinuncia, perdita requisiti (esclusi quelli legati a trasferimenti d'azienda)	87
Annotazioni relative a variazioni nella Legale rappresentanza e nella Direzione tecnica delle imprese	26
Annotazioni provvedimenti adottati da Organismi di certificazione aziendale	14
Monitoraggio esiti delle comunicazioni di variazione della Direzione Tecnica inserite automaticamente dagli OO.EE sul sistema informatico in uso	1422

Per quanto concerne i procedimenti di accertamento della riferibilità agli operatori economici dei fatti contestati dalla SOA, sono stati istruiti 100 procedimenti volti ad accertare l'imputabilità delle imprese nella presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, ai fini della qualificazione, a titolo di dolo o colpa grave e, quindi, la ricorrenza dei presupposti per l'inserimento nel Casellario informatico delle relative annotazioni interdittive alla partecipazione alle gare pubbliche.

In 78 casi tali procedimenti hanno determinato l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, per un importo totale pari a 128.950,00 euro, accompagnate da sanzioni interdittive comminate, la cui entità è stata determinata nel limite massimo biennale previsto dalla norma, in ragione dell'entità della qualificazione richiesta o indebitamente ottenuta, e della specificità della situazione esaminata, considerando eventuali attenuanti o aggravanti rilevabili.

In ricorrenza di tutte le fattispecie sanzionatorie interdittive è stata inserita la corrispondente annotazione nel casellario informatico.

Sempre per quanto concerne i procedimenti sanzionatori ex art.84, comma 4-*bis* ed art.213, comma 13, del d.lgs. 50/2016, avviati nei confronti degli operatori economici che hanno esibito - ai fini dell'ottenimento della qualificazione - dichiarazioni o documentazione rivelatisi non veritieri, è stata operata una ricognizione – estesa all'arco temporale 2015/2020 - al fine di classificare le fattispecie ricorrenti e la loro variabilità nel corso dell'arco temporale preso a riferimento.

La tabella riportata di seguito, suddivide per anno e per esito (irrogazione di una sanzione interdittiva e pecuniaria, o archiviazione) i procedimenti definiti – a tutto il 31/12/2020 - che

sono in totale 575, e le sanzioni inflitte (misura massima, minima e media, per anno).

Tabella 13.5 *- Fattispecie sanzionatorie (2015/2020)*

Numero/anno	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Procedimenti definiti	93	49	70	103	160	100
- di cui con sanzioni	61	32	56	83	106	78
- di cui archiviazioni	32	17	14	20	30	14
Sanzione media	3.072,13	2.856,67	2.454,55	1.972,29	1690,56	1653,20
Sanzione minima	1.500	1.000	800	500	500	500
Sanzione massima	15.000	6.000	12.000	8.000	7.500	8.000

La successiva tabella, suddivide per anno e per esito le tipologie di 'falso' (talora anche più di una nel medesimo procedimento) che sono state rilevate nel periodo di riferimento[21].

Tabella 13.6 - *Tipologie sanzionatorie (2014/2020)*

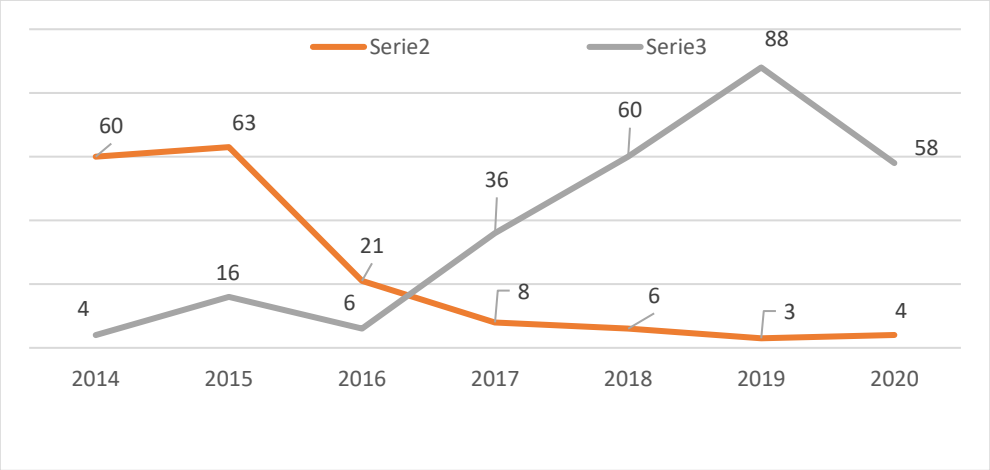
Tipologia	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Falso CEL	60	63	21	8	6	3	4
Falsa dichiarazione regolarità fiscale	4	16	6	36	60	88	58
Falsa dichiarazione regolarità contributiva	1	1	6	4	11	8	9
Falso titolo di studio	7	3	7	6	3	5	3
Falsa referenza bancaria	4	6	5	7	7	4	3
Falsa dichiarazione reati	0	2	1	7	6	17	10
False Fatture	0	3	0	1	0	0	0
Falsi patentini abilitativi	0	0	2	3	7	4	1
Casi residuali	3	0	1	1	2	3	4

Dalla tabella sopra indicata si evince che nel 2014 la tipologia di 'falso' nettamente ricorrente è stata quella correlata all'esibizione di certificati di esecuzione lavori (CEL) non confermati dai soggetti emittenti. La prevalenza di tali procedimenti sul totale è confermata anche nel 2015 e 2016, finché nel 2017 la tipologia "falso" più ricorrente cambia e si registra in relazione alla dichiarazione sostitutiva inerente la regolarità della propria posizione fiscale. Nel 2018 la tendenza descritta in precedenza appare ancora più marcata. Nel 2019 i CEL calano come peso percentuale, mentre i casi di irregolarità fiscale hanno raggiunto i 2/3 del totale, ovvero il 66,6%. Infine, nel 2020 il falso legato ai CEL incide per il 4,4%, mentre le false dichiarazioni relative alla regolarità fiscale si attestano al 63,0%.

[21] 1) la sommatoria delle tipologie non coincide con il totale del Procedimenti di imputabilità per la presenza di più fattispecie in alcuni dei procedimenti.
2) non sono conteggiati, in questa tabella, i casi riconducibili alla violazione del principio di unicità d'incarico (n.7), emersi in esito ad un'iniziativa avviata d'ufficio.

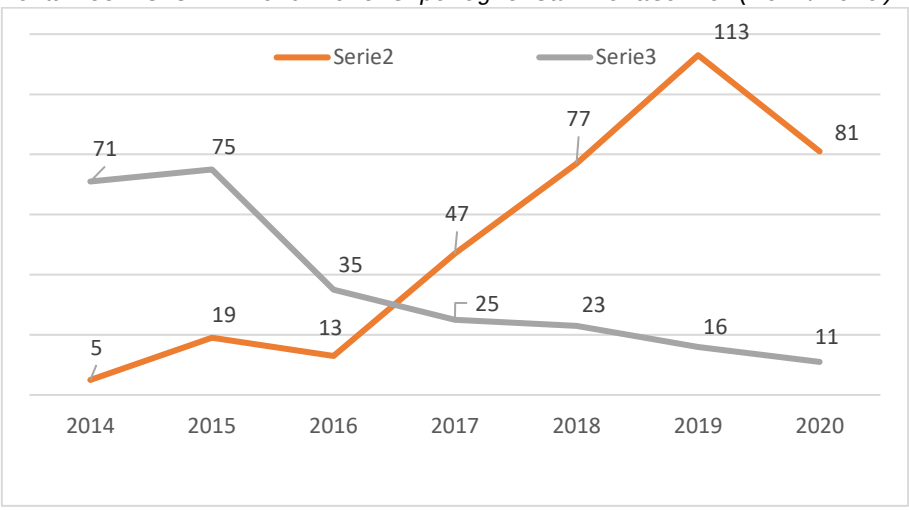
Con il grafico riportato di seguito, si rende più evidente la tendenza rilevata negli anni, che vede in netto calo l'incidenza dei casi di esibizione di documenti 'falsi' (nello specifico i CEL) e – al contrario – in netto aumento, sia pure con qualche oscillazione 'puntuale', le autodichiarazioni rivelatesi 'mendaci' (nello specifico, quelle relative al rispetto degli obblighi fiscali).

Grafico 13.7 *-Evoluzione tipologie sanzionatorie (2014/2020)*



La serie 2 esprime i casi di '*Falso CEL*', mentre la Serie 3 esprime i casi di '*Falsa dichiarazione regolarità fiscale*'.
Questa rappresentazione grafica tiene conto del fatto che nel 2020 i procedimenti sanzionatori si sono numericamente ridotti rispetto all'anno precedente, essendosi ridotta la platea delle imprese richiedenti qualificazione, per effetto della pandemia da COVID-19 e delle conseguenti disposizioni emergenziali, anche riferite alla sospensione dei termini amministrativi.
Un confronto tra le due macro-categorie, falsa documentazione e false autodichiarazioni conferma il trend rilevato, con le false dichiarazioni numericamente preponderanti.
Il grafico successivo rende visibile questa significativa evoluzione.

Grafico 13.8 *- Evoluzione tipologie sanzionatorie (2014/2020)*



La serie 2 esprime i casi di 'Falsa DICHIARAZIONE', mentre la Serie 3 esprime i casi di 'Falsa DOCUMENTAZIONE'.

Di seguito, la tabella con alcuni parametri delle sanzioni interdittive irrogate nell'anno 2020.

Tabella 13.9 *- Parametri sanzioni interdittive irrogate 2020*

Media Interdizione (in giorni)	Sanzione Massima (in giorni)	Sanzione Minima (in giorni)
31,7	160	10

Si illustrano di seguito alcune delle questioni più ricorrenti nel contesto della vigilanza sulle attestazioni di qualificazione.

Trasferimenti aziendali.

Anche per il 2020 è proseguito il monitoraggio circa la ricorrenza delle annotazioni basate su cessioni e/o affitti d'azienda o di suoi rami, volto ad accertare il rispetto e l'efficacia dei criteri di indirizzo per le SOA contenuti nel Manuale dell'Autorità sulla qualificazione (anno 2014).

In termini quantitativi si è registrata nel 2020 una sostanziale stabilità nella percentuale dei trasferimenti aziendali usati a fini di qualificazione, come riportato nella tabella che segue.

Tabella 13.10 - *Totale attestati emessi per anno ed incidenza delle operazioni di trasferimento aziendale*
Arco temporale 2014 - 2020

Attestati/Cessioni	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totale attestati emessi	19419	19093	20665	17995	22872	19445	17445
Annotazioni relative ad operazioni di trasferimento aziendale (cessioni/affitti)	789	512	595	581	590	517	550
Rapporto cessioni/attestati	*4,06%*	*2,68%*	*2,88%*	*3,23%*	*2,58%*	*2,66%*	*3,15%*

Fonte: ANAC

In termini sostanziali è stato verificato che gli strumenti di presidio della regolarità di tali operazioni (approntati dal Legislatore anche su indicazione dell'Autorità, come ad esempio, la necessità di perizia giurata per ogni atto di cessione, oppure rinvenibili nel Manuale ANAC sulla qualificazione) hanno significativamente ridotto i fenomeni patologici imputabili ad un uso meramente cartolare delle cessioni per addivenire ad attestazioni fittizie. Tuttavia, residuano incertezze applicative che hanno richiesto, anche di recente, l'intervento dell'Autorità a chiarimento e supporto per gli operatori del mercato. Si ricorda, in merito, il Comunicato del Presidente dell'Autorità del 9 marzo 2021 che ha integrato e sostituito il Comunicato del 9 marzo 2016 (recante "Ulteriori precisazioni in merito al Manuale sulla qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici di importo superiore a 150.000 euro"), con il quale è stato chiarito che in caso di trasferimenti aziendali, le SOA devono comunque accertare e determinare il possesso del requisito dell'adeguato organico medio annuo, che viene dimostrato in modo prevalente, se non integrale, dall'Impresa "dante causa". Il relativo accertamento deve essere assolto procedendo secondo le modalità indicate dal Manuale sulla Qualificazione del 2014, con acquisizione di copia dei versamenti eseguiti nei confronti di tutti gli Enti Previdenziali, in modo tale da confrontare la corrispondenza di quanto dichiarato nei modelli

DM10/Uniemens dell'Impresa cedente con gli importi dei pagamenti realmente effettuati dalla stessa. È stato altresì chiarito che in alternativa alla acquisizione della copia dei versamenti effettuati dall'Impresa cedente, la SOA può acquisire un DURC della stessa impresa. Tali adempimenti si rendono necessari al fine di comprovare l'attendibilità dei modelli DM10/Uniemens (sinteticamente richiamati dalla norma di riferimento, 76, commi 9 10 e 11, d.P.R. 207/2010) presentati dall'Impresa dante causa, al fine di consentire il riconoscimento del requisito dell'organico medio in capo all'impresa avente causa in fase di attestazione.

Principio di unicità d'incarico del Direttore Tecnico.

Un'altra questione che è stata posta al centro dell'attività di vigilanza svolta nel 2020 afferisce al rispetto del principio di unicità d'incarico del Direttore Tecnico di una impresa qualificata. L'indagine presso la banca dati degli attestati in ANAC, ha fatto emergere 20 casi di attestazioni i cui Direttori Tecnici rivestivano contemporaneamente la stessa carica per conto di più imprese qualificate, nonostante la vigente normativa (art.87, comma 3, del d.P.R. 207/2010) preveda espressamente che I soggetti designati nell'incarico di direttore tecnico non possono rivestire analogo incarico per conto di altre imprese qualificate e che gli stessi siano tenuti a produrre una dichiarazione di unicità di incarico. Sono state quindi avviate le conseguenti azoni di vigilanza con contestazione degli addebiti alle SOA ed alle imprese interessate. Inoltre, al fine di prevenire tale criticità o di consentirne la più immediata emersione, l'Autorità è intervenuta implementando i servizi collegati alla banca dati delle attestazioni, ed ha reso possibile verificare - sul sito istituzionale ANAC, a partire dal gennaio 2021, se un Direttore Tecnico è presente con la medesima qualifica in più attestazioni di qualificazione rilasciate a diverse imprese. È stato in tal modo offerto alle SOA ed agli operatori economici uno strumento semplice, trasparente, immediato ed efficace, in grado di facilitare l'attività di attestazione e di ostacolare il ripetersi delle anomalie in precedenza riscontrate.

Con nota del Presidente n.14591 del 18/02/2021 a tutte le SOA è comunicata l'attivazione di tale funzionalità nel nuovo servizio di consultazione libera del 'Casellario delle imprese' disponibile sul sito istituzionale dell'Autorità. È attualmente allo studio una forma di comunicazione aggiuntiva, specificamente rivolta a tutti gli operatori economici richiedenti attestazione di qualificazione, affinché prima di esibire alle SOA le dichiarazioni rese dal proprio Direttore Tecnico, possano in autonomia operare le verifiche nei termini anzidetti.

Anomalie nelle modalità di rilascio delle attestazioni.

Nel corso del 2020 si è registrato un aumento delle segnalazioni provenienti da imprese partecipanti a procedure di affidamento di appalti pubblici, riferite ad anomalie o irregolarità nel rilascio o nella spendita di attestati di qualificazione. Diverse sono state le pronunce dell'Autorità in sede di vigilanza o sanzionatoria, al riguardo. Per tutte si cita la delibera n. 743 del 30 settembre 2020 con cui l'Autorità ha contestato l'operato di una SOA per il rilascio di un'attestazione 'parallela' con la quale l'impresa veniva accreditata ad eseguire lavori per una classifica superiore a quella riportata nell'attestazione consultabile sul sito web dell'Autorità.

La fattispecie rilevata è, infatti, parsa oggettivamente grave ed idonea a minare la certezza dell'intero sistema di qualificazione.
Si evidenzia, altresì, che sono in crescita le istanze con le quali gli operatori economici chiedono di conoscere se e quando un loro concorrente ha stipulato un contratto con una SOA per il rilascio di una nuova attestazione, prima della scadenza di quella esibito in gara, al fine di poter accertare se vi stata una soluzione di continuità, con la conseguente esclusione dalla procedura. Tali richieste evidenziano l'esigenza di sempre maggiore trasparenza del sistema di attestazione, che l'Autorità è impegnata a perseguire. Specifiche criticità segnalate all'Autorità hanno inoltre riguardato le verifiche che devono essere effettuate sui lavori non assoggettati alle norme del codice dei contratti pubblici (i cd. lavori 'privati' o 'in proprio'), per la loro rilevanza ai fini del rilascio dell'attestato di qualificazione, nonché sulla ridotta disponibilità delle Amministrazioni interpellate dalle SOA a fornire riscontri su titoli autorizzativi ed altra documentazione esibita dalle imprese per ottenere la qualificazione, nonché sulla richiesta da pare delle amministrazioni di diritti di segreteria per il rilascio di documentazione, questione sulla quale l'Autorità sta conducendo specifici approfondimenti.

Iniziative legate alle criticità generate dalla pandemia da COVID-19.
Anche l'attività di vigilanza sul rilascio delle attestazioni ha risentito delle conseguenze connesse all'emergenza pandemica in atto. Al riguardo l'Autorità anche in questo settore è stata impegnata - sin dal primo trimestre del 2020 – a promuovere e chiarire l'applicazione della normativa emergenziale varata in conseguenza della pandemia da COVID-19. Alcune Associazioni di Categoria delle SOA hanno portato all'attenzione dell'Autorità il problema dei rallentamenti procedurali connessi alle misure anti-contagio, sfociate nei provvedimenti che hanno disposto il *lockdown*. Ricorrendo i presupposti oggettivi per la previsione di un regime derogatorio, si è perciò vagliata la possibilità di superare il limite temporale stabilito dalla legge per la conclusione dell'attività istruttoria che dà luogo al rilascio (o al diniego) dell'attestato di qualificazione. All'esito, con comunicato del Presidente del 4 marzo 2020 sono state fornite indicazioni per tutti i contratti di attestazione con scadenza entro il 31 marzo 2020, ammettendo che, per tali contratti, la sospensione dell'istruttoria potesse estendersi fino ad un massimo di 150 gg (centocinquanta giorni) in luogo dei 90 (novanta) previsti dall'art. 76, comma 3, del d.P.R. 207/2010. Con tale comunicato l'Autorità ha fornito una tempestiva risposta agli operatori del settore, anticipando di fatto le disposizioni contenute nel D.L. n.18/2020 del 17/03/2020 (c.d. 'Cura Italia'), con le quali è stata ratificata la sospensione amministrativa 'generalizzata' dal 23 febbraio al 15 aprile.
È stata inoltre affrontata la problematica delle conseguenze economiche di eventi calamitosi sulle imprese, fattispecie inizialmente emersa per le imprese aventi sede nel cd. 'cratere' del sisma che ha colpito il centro Italia nel 2016, ma poi estesa a tutte le imprese colpite dalla crisi conseguente all'emergenza pandemica. Nello specifico, l'Autorità ha valutato la derogabilità del requisito del patrimonio netto di valore positivo previsto dall'art. 79, comma 2 lett. c) del d.P.R. 207/2010, in presenza di disposizioni legislative di favore che consentano, alle imprese che versano in particolari

condizioni, la temporanea disapplicazione delle norme codicistiche in tema di ricapitalizzazione nonché di efficacia delle cause di scioglimento. Nell'adunanza del 10/06/2020 il Consiglio dell'Autorità, ritenendo necessario vagliare con la massima attenzione la proposta, ha deliberato di chiedere un parere al Consiglio di Stato. Il suddetto Consesso ha fornito una preliminare risposta (parere interlocutorio n.772/2020 del 02/11/2020, evidenziando la necessità di ulteriori esigenze istruttorie, attesa la rilevanza del quesito proposto, ed ha perciò inteso acquisire l'avviso di altre amministrazioni dello Stato (cui ha subordinato l'espressione del parere richiesto
Nelle more, preso atto dei provvedimenti emanati in conseguenza dell'emergenza sanitaria in corso (il d.l. 23/2020, che investe anch'esso il requisito del 'Patrimonio netto' ex art.79, comma 2, lett. c., del d.P.R. 207/2010, prevedendo la *sospensione dell'obbligo di ricapitalizzazione*, ed il d.l. 104/2020, che riguarda il requisito della 'Adeguata attrezzatura tecnica' ex art.79, commi 8 e 9, del d.p.r. n.207/2010, prevedendo Il *congelamento civilistico degli ammortamenti 2020*), è stato ritenuto opportuno fornire, per quanto possibile, un riscontro alle Associazioni di Categoria delle SOA che hanno reiteratamente sollecitato un orientamento.
Il Consiglio dell'Autorità con deliberazione del 23 marzo 2021, ha quindi approvato l'invio di una nota a tutte le SOA che nel premettere che una risposta esaustiva sulla questione del 'patrimonio netto negativo', non può che restare subordinata all'esito dell'iniziativa assunta dal Consiglio nell'adunanza del 10 giugno 2020, prende atto delle iniziative che le SOA, nell'espletamento della loro attività, hanno inteso porre in essere, sotto la loro responsabilità, per far fronte alle esigenze delle imprese. Con la medesima nota è stato, tuttavia, chiarito che che l'applicazione delle misure previste dalle norme derogatorie è consentita solo limitatamente ad un definito arco temporale, terminato il quale l'impresa dovrà dimostrare il possesso dei requisiti con le ordinarie modalità. È stato, altresì, imposto alle SOA uno specifico obbligo di comunicazione all'Autorità circa l'avvenuto rilascio dell'attestazione, con indicazione dell'Impresa, nonché degli estremi dell'attestazione di qualificazione rilasciata. Infine, è stato disposto che le SOA, allo scadere della efficacia della deroga concessa dalla normativa speciale in relazione alle attestazioni rilasciate in carenza dei requisiti speciali anzidetti, dovranno procedere ad un puntuale monitoraggio circa l'effettiva riacquisizione da parte dell'impresa attestata dei predetti requisiti, procedendo alla dichiarazione la decadenza dell'attestazione di qualificazione, o al ridimensionamento della medesima attestazione, laddove tale monitoraggio abbia esito negativo. Gli esiti di tale monitoraggio dovranno essere comunicati all'Autorità.

13.3.1 Analisi imprese qualificate

All'esito dell'analisi sistemica dei dati relativi alle imprese qualificate è emerso che nel 2020 si è avuta un'inversione di tendenza, rispetto agli anni precedenti, con la riduzione della contrazione del mercato, dal lato dell'offerta (in termini di numero delle imprese qualificate).

Tabella 13.11 - *Imprese con attestazioni in corso di validità, per SOA*
Arco temporale 2013 – 2020

SOA	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
SOA 1	670	845	799	766	803	911	954	969
SOA 2	1129	1498	1411	1288	1224	23	4	0
SOA 3	1255	1557	1385	1278	1224	1150	1006	54
SOA 4	1491	1972	1867	1785	1743	1730	1690	1693
SOA 5	234	48	0	0	0	0	0	0
SOA 6	5047	6238	5699	5236	5107	5059	5041	5199
SOA 7	1716	2243	1996	1685	1739	1853	1903	2873
SOA 8	1301	1823	1682	1542	1496	2579	2565	2620
SOA 9	2421	2839	2762	2595	2584	3338	3607	3962
SOA 10	57	0	0	0	0	0	0	0
SOA 11	1203	1483	1444	1275	1288	874	319	64
SOA 12	14	0	0	0	0	0	0	0
SOA 13	627	726	679	635	593	583	569	558
SOA 14	430	529	495	444	420	407	405	393
SOA 15	2243	2647	2470	2233	2165	2393	2399	2435
SOA 16	47	1	0	0	0	0	0	0
SOA 17	1149	1068	719	523	281	62	4	0
SOA 18	303	87	33	1	0	0	0	0
SOA 19	844	937	805	727	672	210	56	0
SOA 20	241	294	281	271	365	564	590	619
SOA 21	489	591	551	511	483	477	470	507
SOA 22	1	0	0	0	0	0	0	0
SOA 23	339	390	383	359	351	359	409	442
SOA 24	621	800	833	834	866	934	934	952
SOA 25	860	930	802	709	595	18	4	0
SOA 26	711	830	829	863	689	228	18	0
SOA 27	440	534	603	630	774	1209	1195	1316
SOA 28	398	525	493	408	388	386	386	443
SOA 29	168	196	117	31	0	0	0	0
SOA 30	390	489	536	621	717	846	834	904
SOA 31	53	7	2	0	0	0	0	0
SOA 32	451	523	468	410	224	38	0	0
SOA 33	369	509	518	486	370	11	1	0
TOTALE	**27.712**	**33.159**	**30.662**	**28.146**	**27.161**	**26.242**	**25.363**	**26.003**

Mentre negli anni precedenti è stato registrato un progressivo calo delle imprese qualificate, con la riduzione da 33.159 nel 2014 a 30.662 nel 2015 (pari ad una flessione del 7,47%), un'ulteriore riduzione a 28.146 nel 2016 (- 8,20%), per giungere a 27.161 nel 2017 (- 3,50%), a 26.242 nel 2018 (- 3,38%) ed infine a 25.363 nel 2019 (- 3,34%). Nel 2020, invece, si registra un incremento da 25.363 a 26.003 (+ 2,52%).
In termini percentuali, la contrazione registrata nel passaggio 2015-2020 è pari al 15,20%.
Nella tabella successiva viene riportato il totale del valore della qualificazione, correlata alle attestazioni emesse in favore delle imprese, riguardante il periodo 2017-2020, al fine di verificare se alla contrazione delle imprese qualificate ha corrisposto un'analoga contrazione della qualificazione complessiva.

Tabella 13.12 - *Valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse Arco temporale 2017 – 2020*

SOA	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2017	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2018	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2019	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2020
SOA 1	€ 4.709.735.000	€ 6.007.555.000	€ 5.430.130.000	€ 5.092.880.000
SOA 2	€ 11.683.906.000	€ 1.393.112.000	€ 0	€ 0
SOA 3	€ 6.253.150.000	€ 8.049.156.000	€ 6.299.430.000	€ 2.013.497.000
SOA 4	€ **12.695.332.000**	€ 15.585.402.000	€ 15.525.249.000	€ 13.405.005.000
SOA 5	€ 33.198.838.000	€ 42.392.559.000	€ 42.173.069.000	€ 33.830.760.000
SOA 6	€ 29.820.876.000	€ 41.739.678.000	€ 34.747.767.000	€ 37.858.382.000
SOA 7	€ 11.166.144.000	€ 31.547.810.000	€ 27.325.574.000	€ 22.676.068.000
SOA 8	€ 31.632.634.000	€ 40.686.794.000	€ 44.165.900.000	€ 0
SOA 9	€ 9.252.491.000	€ 6.743.443.000	€ 266.596.000	€ 45.940.523.000
SOA 10	€ 3.530.428.000	€ 4.542.673.000	€ 3.553.676.000	€ 3.523.393.000
SOA 11	€ **4.560.608.000**	€ 5.861.043.000	€ 5.335.361.000	€ 5.664.462.000
SOA 12	€ 15.207.536.000	€ 22.670.349.000	€ 19.199.297.000	€ 16.709.621.000
SOA 13	€ 1.057.742.000	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 14	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 15	€ 14.139.453.000	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 16	€ **2.189.344.000**	€ 4.604.286.000	€ 4.959.850.000	€ 4.450.331.000
SOA 17	€ 1.571.431.000	€ 2.158.961.000	€ 1.843.283.000	€ 1.820.998.000
SOA 18	€ 1.066.747.000	€ 1.249.260.000	€ 1.324.952.000	€ 1.157.388.000
SOA 19	€ 2.242.059.000	€ 3.226.084.000	€ **3.102.334.000**	€ 2.868.547.000
SOA 20	€ 1.135.202.000	€ 249.651.000	€ 0	€ 0
SOA 21	€ 2.048.924.000	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 22	€ 12.278.428.000	€ 18.451.305.000	€ 18.479.702.000	€ 24.153.140.000
SOA 23	€ 3.979.464.000	€ 5.320.205.000	€ 5.218.464.000	€ **4.621.997.000**
SOA 24	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 25	€ 7.027.943.000	€ 7.753.982.000	€ 8.275.805.000	€ 8.774.884.000
SOA 26	€ 4.130.000	€ 0	€ 0	€ 0

SOA	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2017	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2018	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2019	CLASSIFICHE CONSEGUITE 2020
SOA 27	€ 1.256.936.000	€ 0	€ 0	€ 0
TOTALE	**€ 223.709.481.000**	**€ 270.233.308.000**	**€ 247.226.439.000**	**€ 234.561.876.000**

Fonte: ANAC

Dai dati emerge che tra il 2015 ed il 2016 il valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse si è ridotto, ma in misura contenuta al 2,34% (a fronte della corrispondente riduzione dell'8,20% delle attestazioni valide). Nel passaggio dal 2016 al 2017, il valore complessivo si è invece contratto significativamente, perdendo il 10,63% del totale, mentre le attestazioni valide erano calate solo del 3,50%. I dati del 2017, in particolare, sono parsi rispecchiare gli effetti della crisi economica che ha investito anche il mondo degli appalti negli ultimi anni, a causa della quale le imprese non sono riuscite a mantenere i requisiti necessari a conservare le precedenti attestazioni. Nel 2018 si è registrato, invece, un significativo aumento del valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse, che è passato da € 223.709.481.000 a € 270.233.308.000. Già nella precedente relazione annuale sono state prospettate alcune possibili chiavi di lettura di questo fenomeno, quali l'effetto delle modifiche normative in materia di termine rilevante per la dimostrazione dei requisiti (valorizzazione degli ultimi 10 anni di attività, in luogo dei precedenti 5). L'aumento del valore totale della qualificazione, correlata alle attestazioni emesse, aveva inoltre trovato una proporzionale corrispondenza nell'aumento delle attestazioni rilasciate nel 2018 (22.872, a fronte dei 17.995 dell'anno 2017).
La rilevazione relativa all'anno 2019 ha posto in evidenza risultati differenti: il valore totale della qualificazione conseguita è diminuito da €. 270.233.308.000 a €. 247.226.439.000 (facendo registrare un – 8,51%), mentre il valore 'medio' delle attestazioni emesse è passato da €. 11.815.027,45 per il 2018 a €. 12.714.139,32, con un incremento percentuale del 7,61% circa.
Per l'anno 2020 questo rapporto di proporzione inversa ha trovato conferma: infatti, il valore totale della qualificazione conseguita è diminuita da €. 247.226.439.000 a €. 234.561.876.000 (facendo registrare un – 5,12%), mentre il valore 'medio' dell'attestazione emessa è passato da €. 12.714.139,32 per il 2019 a €. 13.445.793,98, con un incremento percentuale del 5,75% circa.
Nella tabella seguente sono riportati i risultati:

***Tabella 13.13** -Valore medio attestati emessi per anno*
Arco temporale 2017 – 2020

	2017	2018	2019	2020
A) Valore totale qualificazione conseguita	*€. 223.709.481.000*	*€. 270.233.308.000*	*€. 247.226.439.000*	*€. 234.561.876.000*
B) Totale attestati emessi	17.995	22.872	19.445	17.445
Valore medio attestato (A / B)	*€. 12.431.757,76*	*€. 11.815.027,45*	*€. 12.714.139,32*	*€. 13.445.793,98*

Fonte: ANAC

Al di là dell'oscillazione registrata nel 2018, queste variazioni costituiscono il probabile esito delle frequenti variazioni del quadro normativo di settore, con particolare riferimento al periodo documentabile per la comprova del possesso dei requisiti richiesti per la qualificazione, passato da cinque a dieci anni, tornato a cinque per un breve periodo, ed infine esteso a quindici anni per effetto del d.l. 32/2019.
Nella tabella seguente si riporta il valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nelle categorie maggiormente richieste nei bandi di gara, in termini di importo (OG1, OG3, OG6 e OG11, sempre analizzato per ciascuno degli anni compresi tra il 2017 ed il 2020).

Tabella 13.14 - *Valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nelle quali è presente almeno una delle categorie generali maggiormente richieste nei bandi di gara, in termini di importo Arco temporale 2017 – 2020*

SOA	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2017	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2018	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2019	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2020
SOA 1	€ 2.614.514.000	€ 3.534.453.000	€ 3.306.570.000	€ 2.812.039.000
SOA 2	€ 4.775.366.000	€ 714.552.000	€ 0	
SOA 3	€ 2.898.787.000	€ 3.743.530.000	€ 2.840.827.000	€ 793.339.000
SOA 4	€ 4.955.079.000	€ 6.882.791.000	€ 6.500.848.000	€ 5.053.621.000
SOA 5	€ 16.959.821.000	€ 21.472.459.000	€ 19.850.999.000	€ 16.880.700.000
SOA 6	€ 11.018.252.000	€ 15.237.082.000	€ 12.855.990.000	€ 13.919.243.000
SOA 7	€ 5.227.463.000	€ 13.850.069.000	€ 11.878.708.000	€ 9.558.919.000
SOA 8	€ 14.755.156.000	€ 20.365.879.000	€ 20.321.332.000	€ 21.663.342.000
SOA 9	€ 5.010.614.000	€ 3.642.929.000	€ 124.182.000	
SOA 10	€ 1.570.192.000	€ 1.861.002.000	€ 1.729.159.000	€ 1.502.863.000
SOA 11	€ 2.286.846.000	€ 2.895.268.000	€ 2.922.261.000	€ 2.999.395.000
SOA 12	€ 6.601.975.000	€ 11.004.677.000	€ 9.008.654.000	€ 7.287.838.000
SOA 13	€ 609.496.000	€ 0	€ 0	
SOA 14	€ 0	€ 0	€ 0	
SOA 15	€ 4.939.375.000	€ 0	€ 0	
SOA 16	€ 1.339.299.000	€ 2.561.686.000	€ 2.828.594.000	€ 2.637.962.000
SOA 17	€ 913.637.000	€ 1.220.611.000	€ 1.064.386.000	€ 1.056.195.000
SOA 18	€ 682.504.000	€ 758.699.000	€ 823.816.000	€ 664.535.000
SOA 19	€ 1.056.598.000	€ 1.545.013.000	€ 1.600.837.000	€ 1.338.213.000
SOA 20	€ 697.028.000	€ 152.793.000	€ 0	
SOA 21	€ 1.123.598.000	€ 0	€ 0	
SOA 22	€ 5.773.683.000	€ 7.844.197.000	€ 7.906.948.000	€ 8.300.962.000
SOA 23	€ 2.216.395.000	€ 2.880.045.000	€ 2.769.730.000	€ 2.525.658.000

SOA	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2017	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2018	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2019	QUALIFICAZIONE NELLE CATEGORIE OG1-OG3-OG6 E OG11 - 2020
SOA 24	€ 0	€ 0	€ 0	
SOA 25	€ 3.546.404.000	€ 4.315.633.000	€ 4.401.481.000	€ 4.399.769.000
SOA 26	€ 2.582.000	€ 0	€ 0	
SOA 27	€ 840.446.000	€ 0	€ 0	
TOTALE	**€ 102.415.110.000**	**€ 126.483.368.000**	**€ 112.735.322.000**	**€ 103.394.593.000**

Fonte: ANAC

Si ricorda qui che se tra il 2015 ed il 2016 il valore complessivo della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11, si era ridotto nella misura dell'1,42%, mentre per il 2017 si era registrato un calo significativo rispetto all'anno precedente, che si attesta al 16,55%, mentre nel 2018 vi era stato l'integrale recupero di quanto perso, ed anzi, un lieve incremento anche rispetto al 2016. Nel 2019 si è registrato nuovamente un calo - non irrilevante - pari al 10,77%. Da ultimo, nel 2020 deve rilevarsi un'ulteriore flessione significativa (- 8 ,29%).
La flessione successiva al 2017, pertanto, non è stata riassorbita, lasciando privo di conferma – almeno per il momento – l'auspicio secondo cui l'aumento delle gare registrato nel 2017 avrebbe potuto comportare, come progressiva e naturale conseguenza nel tempo, l'esecuzione di più lavori, l'emissione di più certificati di esecuzione lavori (CEL) e quindi il possesso di maggiori requisiti spendibili ai fini dell'ottenimento della qualificazione.
Per ulteriore verifica, in analogia con quanto descritto in precedenza, è stata operata una ripartizione - per singola attestazione emessa nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11- del valore totale della qualificazione correlata alle attestazioni emesse nelle suddette categorie, ed è stato rilevato il valore 'medio' di un attestato rilasciato nel 2017 confrontandolo con quelli emessi nel 2018, nel 2019 e nel 2020.
Nella tabella seguente sono riportati i risultati:

Tabella 13.15 -Valore medio attestati emessi in OG1, OG3, OG6 e OG11, per anno
Arco temporale 2017 – 2020

	2017	2018	2019	2020
A) Valore totale qualificazione conseguita in OG1, OG3, OG6 e OG11	*€ 102.415.110.000*	*€ 126.483.368.000*	*€ 112.735.322.000*	*€ 103.394.593.000*
B) Totale attestati emessi (contenenti OG1 e/o OG3 e/o OG6 e/o OG11	14.019	17.796	15.255	13.468
Valore medio attestato (A / B)	€. 7.305.450,46	€. 7.107.404,36	€. 7.390.057,16	€.7.677.056,21

Fonte: ANAC

Dai dati si può rilevare che il valore 'medio' dell'attestazione emessa è passato da €. 7.305.450,46 per il 2017 a €. 7.107.404,36 per il 2018, con una riduzione percentuale del 2.7% circa. Nel 2019, il valore 'medio' dell'attestazione emessa è 'risalito' a €. 7.390.057,16 con un incremento del 4.0% circa. Per il 2020, il suddetto valore si attesta a €. 7.677.056,21, con l'ulteriore crescita del 3,88%.
Questo risultato conforta la lettura precedentemente espressa circa il rapporto di proporzione inversa tra imprese attestate e valore 'medio' della singola attestazione. Al crescere del numero degli operatori economici qualificati corrisponde un decremento, sia pure molto contenuto, del valore medio delle attestazioni rilasciate nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11, maggiormente richieste nei bandi di gara, mentre al decrescere del numero degli operatori economici qualificati corrisponde un incremento, sia pure contenuto, del valore medio delle attestazioni rilasciate nelle suddette categorie.
Un aspetto al quale può comunque attribuirsi un valore positivo consiste nella sostanziale stabilità del valore 'medio' dell'attestazione rilasciata nelle categorie OG1, OG3, OG6 e OG11, cioè quelle più indicate nei bandi, che nel periodo compreso tra il 2017 ed il 2020 ha avuto oscillazioni molto contenute (non superando la soglia del 4% in più o in meno), a dimostrazione della tenuta degli operatori economici qualificati negli ambiti di attività maggiormente ricorrenti dal lato della domanda.
È stata comunque condotta una elaborazione riguardante i nuovi attestati rilasciati in vigenza del d.l. n.32/2019, ed i relativi valori 'complessivo' e 'medio', ricorrendo come metro di paragone all'analogo periodo (aprile-dicembre del 2018).
Di seguito si riportano i risultati ottenuti.

***Tabella 13.16 -** Incidenza dell'Entrata in vigore del periodo di dimostrazione dei requisiti speciali esteso ai 15 anni*
Introdotto con il d.l. 32/2019, in vigore dal 19 aprile 2019
Nuove attestazioni o rinnovi rilasciate
a seguito di contratti stipulati nello stesso periodo dell'anno

SOA	Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2018 al 31/12/2018 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE GENNAIO 2020	Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2020 al 31/12/2020 RILEVAZIONE GENNAIO 2021
SOA 1	127	116	176	111
SOA 2	157	110	151	2
SOA 3	304	252	340	230
SOA 4	754	682	941	667
SOA 5	301	292	399	368
SOA 6	390	353	482	340
SOA 7	628	567	815	572
SOA 8	16	0	0	0
SOA 9	83	104	130	50
SOA 10	76	77	97	53
SOA 11	388	349	458	379

SOA 12	94	75	118	81
SOA 13	79	54	105	50
SOA 14	74	76	91	78
SOA 15	162	104	167	122
SOA 16	210	202	282	218
SOA 17	66	76	115	80
SOA 18	157	138	178	117
SOA 18	173	174	176	111
TOTALE	**4.066**	**3.627**	**5.045**	**3.518**

Fonte ANAC

Lo scorso anno era stato rilevato come, rispetto al 2° e 3° quadrimestre del 2018, nel corso dei quali erano stati emessi n.4.066 nuovi attestati, l'avvento del d.l. 32/2019 del 18/04/2019 non aveva portato ad un probabile incremento degli attestati, che anzi apparivano ridotti a n.3.627 (pari a – 10,79%).

La suddetta elaborazione, tuttavia, era stata effettuata con riferimento ai soli attestati emessi entro i primi mesi del 2020, senza poter considerare tutti gli altri - pure conseguenti a contratti stipulati entro il 31/12/2019 - rilasciati in fase successiva.

La verifica condotta considerando la rilevazione definitiva degli attestati relativi a contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019, porta a n.5.045 il totale, a fronte del dato - rilevato a gennaio 2020 – di n.3627.

Quindi, non si rileva flessione, ma incremento nel numero di attestati emessi in applicazione del d.l. 'Sbloccacantieri', in misura rilevante (+ 24,08%).

Per il 2020, il dato provvisorio indica n.3.518 gli attestati rilasciati dal 19/04/2019 al 31/12/2019, con una lieve diminuzione rispetto al dato – anch'esso provvisorio – del 2019.

Sempre lo scorso anno, erano però stati analizzati anche i valori complessivi degli attestati rilasciati nei due periodi suindicati, evidenziando un significativo incremento, da € 26.771.262.000 a € 33.567.450.000 (pari a + 25,38%).

L'elaborazione è stata riproposta con i medesimi criteri indicati in precedenza, e cioè confrontando i dati rilevati a gennaio con quelli definitivi.

I risultati di dettaglio per singola SOA riportati nella seguente tabella.

Tabella 13.17 *Incidenza dell'Entrata in vigore del periodo di dimostrazione dei requisiti speciali esteso ai 15 anni*
Introdotto con il d.l. 32/2019, in vigore dal 19 aprile 2019
Valore complessivo delle Nuove attestazioni emesse
a seguito di contratti stipulati nello stesso periodo dell'anno

SOA	Valore delle Nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2018 al 31/12/2018 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Valore delle Nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE GENNAIO 2020	Valore delle Nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Valore delle Nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2020 al 31/12/2020 RILEVAZIONE GENNAIO 2021
SOA 1	€ 521.762.000	€ 698.829.000	€ 1.109.798.000	€ 1.140.126.000
SOA 2	€ 577.409.000	€ 1.040.279.000	€ 1.080.645.000	€ 227.993.000
SOA 3	€ 1.282.949.000	€ 1.631.137.000	€ 2.103.669.000	€ **1.343.647.000**
SOA 4	€ 5.308.367.000	€ 6.025.466.000	€ 8.770.165.000	€ 7.704.259.000
SOA 5	€ 3.630.138.000	€ 4.138.776.000	€ 4.921.625.000	€ 6.273.528.000
SOA 6	€ 3.248.983.000	€ 3.799.775.000	€ 5.948.576.000	€ 3.463.277.000
SOA 7	€ 4.989.996.000	€ **5.277.671.000**	€ 7.764.867.000	€ 6.283.320.000
SOA 8	€ 44.710.000	€ 0	€ 0	€ 0
SOA 9	€ 471.732.000	€ 742.732.000	€ 861.184.000	€ 406.889.000
SOA 10	€ 538.577.000	€ 696.358.000	€ 949.771.000	€ 691.876.000
SOA 11	€ 2.429.283.000	€ 3.325.845.000	€ **4.554.756.000**	€ 3.267.393.000
SOA 12	€ 452.589.000	€ 735.240.000	€ 1.050.854.000	€ 878.134.000
SOA 13	€ 331.265.000	€ 313.754.000	€ 556.131.000	€ 598.596.000
SOA 14	€ 239.901.000	€ 315.360.000	€ 418.482.000	€ 376.372.000
SOA 15	€ 446.406.000	€ **327.567.000**	€ 705.259.000	€ 538.998.000
SOA 16	€ 1.038.704.000	€ 2.404.779.000	€ 3.048.436.000	€ 2.244.082.000
SOA 17	€ 406.874.000	€ 732.574.000	€ 836.746.000	€ 765.927.000
SOA 18	€ 811.617.000	€ 1.361.308.000	€ 1.406.715.000	€ 1.217.417.000
TOTALE	***€ 26.771.262.000***	***€ 33.567.450.000***	***€ 46.087.679.000***	***€ 37.421.834.000***

Fonte ANAC

Anche riguardo al valore medio degli attestati rilasciati da aprile a dicembre, emerge che nel 2018 detto valore è risultato pari a €. 6.584.176,59, mentre nell'analogo periodo del 2019 è cresciuto fino a raggiungere l'importo di €. 9.254.880,07, con un incremento pari al 40,56%.
Il raffronto con i dati definitivi conferma la crescita del valore medio (da €. 6.584.176,59 a €. 9.135.317,94), con un aumento del 38,75%.
L'aumento trova conferma per il 2020, con il valore dell'attestato medio relativo a contratti di nuova attestazione stipulati dal 19/04/2020 al 31/12/2020 che risulta cresciuto fino a raggiungere l'importo di €. 10.637.246,73, pari a +61,55% rispetto al 2018 ed a + 16,44% rispetto al 2019 (si veda la tabella seguente).

Tabella 13.18 - Incidenza dell'Entrata in vigore del periodo di dimostrazione dei requisiti speciali esteso ai 15 anni
Introdotto con il d.l. 32/2019, in vigore dal 19 aprile 2019
Valore medio dei Nuovi attestati emessi
a seguito di contratti stipulati nello stesso periodo dell'anno

Fonte ANAC

	Valore medio delle nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2018 al 31/12/2018 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Valore medio delle nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE GENNAIO 2020	Valore medio delle nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2019 al 31/12/2019 RILEVAZIONE DEFINITIVA	Valore medio delle nuove Attestazioni relative a Contratti stipulati dal 19/04/2020 al 31/12/2020 RILEVAZIONE GENNAIO 2021
A) Valore totale qualificazione conseguita	*€ 26.771.262.000*	*€ 33.567.450.000*	*€ 46.087.679.000*	*€ 37.421.834.000*
B) Totale attestati emessi	4066	3627	5045	3518
Valore medio attestato (A / B)	€. 6.584.176,59	€. 9.254.880,07	€. 9.135.317,94	€. 10.637.246,73

Dai dati emerge che uno degli effetti, se non il principale, del d.l. 32/2019 sulla qualificazione è stato l'aver mutato gli equilibri del mercato degli appalti mediante quella che appare una supervalutazione dell'offerta, che può non corrispondere al reale possesso di adeguate strutture aziendali.

13.4 L'attività sanzionatoria

Il numero di procedimenti sanzionatori definiti dal Consiglio dell'Autorità nell'anno 2020 risulta pari a 1.194.
Nel 33% dei casi il procedimento è derivato da segnalazioni riguardanti l'omissione o la falsità delle dichiarazioni, circa il possesso dei requisiti d'ordine generale disciplinati dall'art. 80 del d.lgs. 50/2016 (e prima dall'art. 38 del d.lgs. 163/2006), rese dagli operatori economici in sede di partecipazione alle gare o di richiesta di autorizzazione di subappalto. Tali procedimenti avevano un'incidenza pari al 40% nell'anno 2019, pertanto, nel 2020 si registra un calo degli stessi, al pari di quanto avvenuto nell'anno 2019 rispetto al 2018.
Il 12% dei procedimenti sanzionatori definiti ha riguardato, invece, procedimenti per falsa dichiarazione resa dagli operatori economici in ordine al possesso dei requisiti minimi a carattere speciale, attinenti alle referenze comprovanti la capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa dichiarata ai fini dell'ammissione alla gara. Tali procedimenti avevano la stessa identica incidenza anche nell'anno 2019.
Nel 2019 il 48% dei procedimenti aveva riguardato gli inadempimenti agli obblighi informativi a carico delle Stazioni appaltanti nei confronti della Autorità, sanzionato ai sensi dell'art. 213, comma 13, del d.lgs. 50/2016 (già art. 6, commi 9 e 11, del precedente Codice dei contratti pubblici).

Tabella 13.19 - *Procedimenti sanzionatori svolti nel 2020*

riferimento normativo				Anno 2020						
	n. Proced. definiti	n. Proced. archiviati	n. proced. con sanzione	% sanzioni	importo € sanzioni	sanzione € media	mesi di interdizione	interdizione media in giorni	n. annotazioni interdittive	n. annotazioni non interdittive
Art. 38, d.lgs. 163/2006 Art 80, comma 12, d.lgs. 50/2016 (falsa dichiarazione/documentazione resa in gara in ordine ai requisiti d'ordine generale)	391	120	271	69	297.598	1.098	112	28*	119	10
Art. 48, d.lgs. 163/2006 Art 80, comma 12, d.lgs. 50/2016 (falsa dichiarazione/documentazione resa in gara in ordine ai requisiti d'ordine speciale o agli elementi costitutivi dell'offerta)	41	84	57	40	130.335	2.287	29	23*	38	1
Art. 6, d.lgs. 163/2006 Art.213,comma 13, d.lgs. 50/2016	662	651	11	2	6.517	592			0	30
Totale	**1.194**	**855**	**339**	**28**	**434.450**	**1.281**	**141**	**27***	**157**	**41**

* per singolo soggetto sanzionato
Fonte: ANAC

Nell'anno 2020 questi ultimi procedimenti hanno registrato un ulteriore incremento dovuto ad un corrispondente aumento delle relative segnalazioni. La loro incidenza è risultata pari al 55% dei procedimenti sanzionatori trattati.
Tale costante incremento è dovuto all'eccezionale afflusso di segnalazioni *c.d. massive* da parte delle Sezioni regionali dell'Osservatorio che, all'esito dell'attività di monitoraggio degli obblighi informativi, comunicano all'Autorità le risultanze di tali verifiche condotte "a campione".
Con riferimento ai procedimenti sanzionatori definiti nell'anno 2020, l'importo complessivo delle sanzioni pecuniarie irrogate nell'anno 2020 è stato pari a 434.450 euro.
L'importo medio delle sanzioni comminate ammonta a 1.281 euro per procedimento ed a 1.183 euro per singolo soggetto sanzionato (per un totale di soggetti sanzionati nell'anno 2020 pari a 367). Tale differenza dipende dal fatto che alcuni procedimenti si sono conclusi con l'irrogazione della sanzione nei confronti di più soggetti (ad esempio nei casi di accertato collegamento sostanziale tra più operatori economici).
L'importo medio per singolo soggetto sanzionato risulta notevolmente superiore (del 40% circa) rispetto a quello irrogato nell'annualità precedente (euro 842), in ragione dell'inasprimento delle misure comminate a fronte di comportamenti e violazioni oggettivamente più rilevanti.
Anche con riferimento alle violazioni degli obblighi informativi nei confronti della Autorità, il dato indicato in tabella (euro 592) è da intendersi riferito al singolo procedimento e non al singolo soggetto sanzionato, applicandosi, mediamente, a tali fattispecie, sanzioni pecuniarie pari al valore minimo edittale di euro 250 (determinato dall'art. 213, comma 13, del d.lgs. 50/2016).
La diversa entità delle sanzioni è correlata, *in primis*, al diverso ambito soggettivo. Infatti, le violazioni agli obblighi informativi nei confronti dell'Autorità sono state, nella prevalenza dei casi, commesse da funzionari o dirigenti pubblici nelle vesti di responsabile unico del procedimento. Quelle di importo maggiore hanno, invece, interessato le imprese e, più in generale, gli operatori economici partecipanti a procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti pubblici e, nel rispetto sia dell'art. 6, comma 8, del d.lgs. 163/2006, ove ancora applicabile, sia dell'art 213, comma 13, 1° capoverso, del d.l.gs 50/2016 - che rinvia ai principi della legge 689/1981 - sono state commisurate al valore del contratto pubblico cui le violazioni si riferivano nonché all'elemento psicologico e al reale vantaggio conseguibile con la violazione sanzionata.
Si osserva, a tal proposito, che anche per l'anno 2020 gran parte dei procedimenti sanzionatori svolti hanno riguardato piccole società, non dotate di una adeguata struttura amministrativa interna capace di gestire le procedure di partecipazione alle gare pubbliche, le quali, affidandosi a consulenti o mediatori, sono incorse in omissioni dichiarative o, nei casi più gravi, nella falsa dichiarazione soprattutto con riguardo alla regolarità della propria posizione fiscale e contributiva.
Nel 2020 i procedimenti sanzionatori per accertate carenze sui requisiti di ordine generale, sono stati caratterizzati da sanzioni di valore medio inferiore (circa 1.098 euro) rispetto a quelle riguardanti la mancata conferma delle dichiarazioni inerenti i requisiti d'ordine speciale (circa 2.287 euro), il che si giustifica

con la considerazione che, per effetto di una carente capacità tecnica e/o economico – finanziaria, gli operatori economici hanno minori attenuanti da invocare per motivare la falsa dichiarazione resa, risultando ben circoscritto il perimetro oggettivo di quanto oggetto di dimostrazione,.
Ciò ben diversamente dalle caratteristiche dei procedimenti sanzionatori svolti per la mancata dimostrazione dei requisiti di ordine generale, per i quali sono molteplici i motivi che attenuano l'entità dell'elemento soggettivo nel rilascio della mendace dichiarazione quali, a titolo esemplificativo: le difficoltà interpretative della norma, alla base di ciascuno dei requisiti tipizzati quali motivi di esclusione; le previsioni della legge di gara nel formulare la relativa dichiarazione sostitutiva; le evoluzioni normative per ciascuno dei requisiti di ordine generale che comportano inevitabili periodi transitori per renderne chiara l'applicazione; la particolare congiuntura economica, aggravata sia dall'emergenza sanitaria esplosa nel corso dell'anno 2020 e le connesse disposizioni emergenziali relative alla sospensione dei termini amministrativi. .
La tabella seguente evidenzia il dato complessivo riferito alle segnalazioni trasmesse nell'anno 2020 dalle stazioni appaltanti in ordine a risoluzioni contrattuali per grave inadempimento, indicative di una potenziale inaffidabilità del contraente.
A queste, alla luce del contenuto del Regolamento per la gestione del Casellario, si aggiungono le ulteriori segnalazioni trasmesse dalle Prefetture e dal Ministero delle Infrastrutture, per quanto attiene ai provvedimenti interdittivi di rispettiva competenza.

Tabella 13.20 - *Annotazioni delle notizie utili di cui all'art. 213, comma 10 del d.lgs. n.50/2016, come indicate nella delibera ANAC n. 1386 del 21.12.2016*

Fattispecie segnalata	Annotazioni inserite nel Casellario
Provvedimenti adottati dalle stazioni appaltanti destinati ad incidere sull'affidabilità professionale ex art. 80, comma 5, lett. c) del d.lgs. 50/2016	573
Provvedimenti interdittivi ex d.lgs. 159/2011	1115
Provvedimenti interdittivi ex d.lgs. 81/2008	485
Totale	**2.173**

Come evidenziato in tabella, nel mercato di riferimento, i provvedimenti adottati dalle stazioni appaltanti nei confronti degli operatori economici affidatari di contratti pubblici hanno avuto un maggiore impatto nel 2020 rispetto all'annualità precedente. È, difatti, sensibilmente aumentato il numero di segnalazioni concernenti le risoluzioni contrattuali e l'applicazione di penali nei confronti degli operatori economici inadempienti (n. 573 nell'anno 2020 a fronte di 418 nel 2019 con un incremento del 37%).
Va a diminuire l'influenza che tale fenomeno ha avuto sul contenzioso innescato dagli operatori economici sia contro i provvedimenti adottati dalle stazioni appaltanti sia contro i conseguenti procedimenti di annotazione svolti dall'Autorità, in considerazione

di alcune modifiche apportate dalla legge n. 55 del 14 giugno 2019, di conversione del decreto c.d. "Sbocca cantieri". all'art. 80, comma 5, lett. c) d.lgs. 50/2016, con l'introduzione della lettera c-bis).
Si segnala, altresì, che le misure interdittive adottate dalle Prefetture ai sensi del d.lgs. n. 159/2011, riportate nel Casellario, nell'anno 2020 hanno riguardato 1115 operatori economici con un sensibile incremento (pari al 76%) rispetto ai 635 operatori economici annotati nell'anno 2019.
Si segnala, infine, il notevole numero di provvedimenti interdittivi alla contrattazione con le pubbliche amministrazioni ed alla partecipazione alle gare pubbliche segnalati dal Ministero delle Infrastrutture, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 81/2008, per violazioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, di cui si è data evidenza nel Casellario Informatico nel corso del 2020 con 485 annotazioni; anche in questo caso si registra un incremento (pari al 69%) rispetto al 2019 in cui tali annotazioni erano state 287.
Nella tabella che segue sono invece riepilogate le fattispecie di segnalazione per falsa dichiarazione sui requisiti d'ordine generale, pervenute dalle stazioni appaltanti nel corso del 2020, che hanno dato luogo a provvedimenti di esclusione dalle gare di altrettanti operatori economici.

Tabella 13.21 - *Segnalazioni nel 2020 per falsa dichiarazione sul possesso requisiti di partecipazione alle gare previsti dall'art.80 e dall'art. 83 del d.lgs.50/2016*

Fattispecie segnalate nel 2020	Numero segnalazioni
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. a) per gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3	6
esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex art. 80, comma 1 del d.lgs. 50/2016 e per condanne ex art. 38, comma 1, lett. c) del d.lgs. 163/2006	54
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. c) per gravi illeciti professionali	118
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 4 circa violazioni agli obblighi di pagamento imposte, tasse e contributi previdenziali	161
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. m) circa collegamento sostanziale	47
falsa dichiarazione circa contemporanea partecipazione alla gara ex art. 48,c.7, dlgs 50/2016	2
falsa dichiarazione ex art. 48 del d.lgs. 163/2006 requisiti minimi d'ordine speciale o contraffazione documenti giustificativi dell'offerta ex art. 80, comma 12 del d.lgs. 50/2016	155
Violazioni in ordine all'obbligo informativo nei riguardi dell'Autorità ex art. 213, comma 13, d.lgs. 50/2016	1.078
	1.621

Fonte: ANAC

Tabella 13.22 - *Procedimenti sanzionatori conclusi nel 2020*

Fattispecie segnalata	Numero procedimenti conclusi
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. a) per gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro nonché agli obblighi di cui all'articolo 30, comma 3	7
esclusioni per false dichiarazioni su condanne ex art. 80, comma 1 del d.lgs. 50/2016 e per condanne ex art. 38, comma 1, lett. c) del d.lgs. 163/2006	26
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. c) per gravi illeciti professionali	64
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 4 circa violazioni agli obblighi di pagamento imposte, tasse e contributi previdenziali	155
esclusioni per false dichiarazioni ex art. 80, comma 5, lett. m) circa collegamento sostanziale	37
falsa dichiarazione circa contemporanea partecipazione alla gara ex art. 48,c.7, d.lgs, 50/2016	0
falsa dichiarazione ex art. 48 del d.lgs. 163/2006 requisiti minimi d'ordine speciale o contraffazione documenti giustificativi dell'offerta ex art. 80, comma 12 del d.lgs. 50/2016	116
violazioni in ordine all'obbligo informativo nei riguardi dell'Autorità ex art. 213, comma 13, d.lgs. 50/2016	629
	1.034

In relazione alle verifiche avviate dall'Autorità, con riferimento all'attività di monitoraggio in merito agli obblighi informativi di cui all'art. 213, comma 9, del d.lgs. 50/2016, svolta con la collaborazione delle Sezioni Regionali dell'Osservatorio (che hanno contribuito con segnalazioni 'massive'), sono pervenute nel 2020 ben 616 segnalazioni inerenti gli inadempimenti agli obblighi di comunicazione all'Autorità posti in essere da RUP delle stazioni appaltanti. Si tratta di inadempimenti rispetto alle comunicazioni obbligatorie delle stazioni appaltanti riferite alla procedura di affidamento ed all'esecuzione (comunicazioni che prendono le mosse dalla acquisizione del CIG), destinate ad alimentare la Banca Dati Nazionale dei Contratti Pubblici funzionale all'attività di monitoraggio dell'Autorità sul mercato dei contratti pubblici ed alla tracciabilità dei flussi finanziari ai sensi della Legge 136/2010.

Tabella 13.23 - *Procedimenti conclusi nel 2020*

Fattispecie segnalata	Numero procedimenti conclusi
Omissione dell'obbligo informativo verso l'Autorità da parte delle stazioni appaltanti	616
Omissione dell'obbligo informativo da parte di imprese qualificate ad eseguire lavori pubblici	11
	627

13.4.1 Regolamento per la gestione del Casellario Informatico

Nel corso del 2020 l'Autorità, con delibera del 29 luglio 2020, n. 721, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 225 del 10 settembre 2020, ha integrato le disposizioni del Regolamento sulla gestione del casellario informatico con un intervento che ha avuto ad oggetto la gestione delle annotazioni derivanti da comunicazioni delle Autorità Giudiziarie, riguardanti ordinanze di applicazione di misure cautelari personali nell'ambito di procedimenti diretti all'accertamento di reati correlati allo svolgimento dell'attività di impresa, rientranti tra quelli elencati nell'art. 80, comma 1, del d.lgs. 50/2016.
Tali misure vengono frequentemente portate a conoscenza dell'Autorità direttamente dalle Procure o in qualche caso, a distanza di alcuni mesi dalla loro adozione, con note informative del Nucleo di Collegamento della Guardia di Finanza presso l'A.N.AC.
Si tratta, a titolo esemplificativo, delle comunicazioni di avvenuta emissione di ordinanze che dispongono la misura cautelare del divieto di ricoprire incarichi direttivi in seno alle società rappresentate, oppure del divieto di contrattare con la P.A., oppure ancora del divieto in assoluto di svolgere la carica di amministratori in persone giuridiche e imprese, per il periodo indicato nelle singole ordinanze. Solo raramente, invece, le sanzioni interdittive comunicate riguardano direttamente le persone giuridiche, in forza di quanto previsto dall'art. 9, comma 2, lett. c), d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.
Anche prima di tale intervento integrativo, l'Autorità poteva dare evidenza a provvedimenti disposti dall'autorità giudiziaria richiamando l'art. 34 del Regolamento, secondo vanno iscritte nel Casellario le comunicazioni trasmesse dai soggetti competenti per legge relative alle sanzioni interdittive di cui all'art. 9, comma 2, lett. c), del d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231 o ad altre sanzioni che determinano il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione, compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'art. 14 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, valorizzando la locuzione "altre sanzioni che determinano il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione".
Tuttavia tale prassi aveva incontrato alcune criticità che hanno reso più opportuno un intervento integrativo e chiarificatore nel Regolamento precisando, all'art. 8 comma 2 lett. l), che la sezione "B" del Casellario contiene anche le notizie relative a misure cautelari personali (disposte nei confronti di persone fisiche che rivestono, all'interno degli Operatore economico annotati, ruoli rilevanti ai sensi dell'art. 80, comma 3, del d.lgs. 50/2016). Inoltre è stato introdotto l'art. 34 bis che disciplina il procedimento di annotazione di misure cautelari.

13.4.2. La decisione n. 16/2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato

Con sentenza n. 16 del 28 agosto 2020 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato è stata fatta chiarezza sulla falsità, latamente intesa, delle informazioni rese dall'operatore economico che partecipi a una procedura di affidamento pubblico, segnandone i confini applicativi e le conseguenze sanzionatorie sia per la stazione appaltante sia, di riflesso, per l'Autorità, in relazione alla

valutazione dell'elemento soggettivo per l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 80, comma 12, del d.lgs. 50/2016.
La decisione cristallizza il principio secondo cui in caso di falsità o omissione di informazioni, l'ente committente deve valutare l'integrità morale e l'affidabilità professionale del concorrente senza automatismi espulsivi. Ai fini dell'esclusione non è dunque sufficiente che l'informazione sia falsa, ma si rende necessario appurare che la stessa sia diretta o in grado di sviare l'amministrazione nell'adozione dei provvedimenti concernenti la procedura di gara.
Tali precisazioni hanno avuto un impatto sull'attività sanzionatoria dell'Autorità, nella misura in cui sono venute ad incidere sulla validità dei provvedimenti espulsivi delle stazioni appaltanti, provvedimenti, questi ultimi, comunicati all'Autorità al fine dell'avvio del procedimento sanzionatorio di cui al richiamato art. 80, comma 12, d.lgs. 50/2016. Inoltre, in sede interpretativa – e soprattutto nelle difese degli operatori economici – appare adesso rilevante la distinzione tra dichiarazione falsa (o non veritiera) e dichiarazione omessa, fattispecie che non possono più essere considerate equivalenti né a fini esplulsivi dalla gara, né a fini sanzionatori.
In altri termini, nel 2020, con l'importante pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 16/2020, si è venuta a cristallizzare in modo chiaro la distinzione tra dichiarazioni omesse (rilevanti in quanto abbiano inciso, in concreto, sulla correttezza del procedimento decisionale), fuorvianti (rilevanti nella loro attitudine decettiva, di "influenza indebita") e propriamente false (rilevanti, per contro, in quanto tali).
La distinzione è, già sul piano normativo, legata a diverse conseguenze: mentre le prime tre ipotesi (dichiarazioni omesse, reticenti e fuorvianti) hanno rilievo solo in quanto si manifestino nel corso della procedura, solo la falsità è assistita dall'obbligo di segnalazione all'ANAC gravante sulla stazione appaltante in forza del comma 12 e della possibile iscrizione nel Casellario informatico (in presenza di comportamento doloso o gravemente colposo e subordinatamente ad un apprezzamento di rilevanza).

13.4.3. Le attività di tenuta del Casellario informatico

Il Casellario si basa sull'acquisizione sistematica delle informazioni inerenti il comportamento storicizzato tenuto dagli operatori economici in fase di gara o nel corso dell'esecuzione del contratto, di cui le annotazioni riportate nel Casellario, pur con le cautele adottate nel 2020 in sede regolamentare, sono il riflesso.
Ciò per consentire alle stazioni appaltanti di definire il giudizio prognostico sull'affidabilità degli operatori economici concorrenti ad un affidamento.
Le annotazioni iscritte nel Casellario sono:

- quelle derivanti dagli esiti dei procedimenti sanzionatori di competenza dell'Autorità (art. 80, comma 12 del d.lgs. 50/2016, già art. 38, comma 1-ter, e 48 del d.lgs.163/2006) avviati su segnalazione delle stazioni appaltanti, che danno luogo - a seguito dell'apprezzamento della sussistenza nella condotta dell'Operatore economico dell'elemento psicologico della colpa grave o del dolo nel rendere la dichiarazione mendace circa il possesso del requisiti di ammissione alla gara o necessari per

stipula del contratto – all'irrogazione di una sanzione interdittiva dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, e dall'affidamento di subappalti;

- quelle a contenuto non interdittivo, ma che contengono informazioni ricavate, in prevalenza, dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica.

In relazione alle annotazioni in Casellario a contenuto non interdittivo, recanti informazioni ricavate, in prevalenza, dalle segnalazioni delle stazioni appaltanti sul comportamento degli operatori economici esecutori di una commessa pubblica nel 2020 sono pervenute all'Autorità 847 segnalazioni, con un andamento in calo (nella misura del 15%) rispetto alle segnalazioni pervenute nel 2019, pari a 1.002, come si evince dalla seguente tabella.

Tabella 13.24 - *Segnalazioni per annotazioni, a contenuto non interdittivo, di notizie utili per la tenuta Casellario*

Annotazioni a contenuto non interdittivo		
Fattispecie segnalata	**numero segnalazioni**	**numero procedimenti conclusi**
provvedimenti interdittivi a contrarre con la pubblica amministrazione disposti da Procure	19	18
violazioni obblighi pagamento imposte e tasse e in materia contributiva e assistenziale*	67	58
gravi inadempienze contrattuali o errori gravi che hanno dato luogo a risoluzione contrattuale	576	462
gravi inadempienze contrattuali che hanno dato luogo ad applicazione di penali	62	63
esclusione per collegamento sostanziale	3	2
esclusione o recesso contratto per interdittiva antimafia	16	6
mancata stipula contrattuale per responsabilità dell'Operatore economico	31	4
esclusioni per carenze dei requisiti minimi di partecipazione*	73	90
	847	**703**

** tipologia di segnalazione che non occorre annotare con il nuovo regolamento sul Casellario*
Fonte: ANAC

Nel corso dell'anno 2020 sono state iscritte nel Casellario 1115 annotazioni connesse a provvedimenti antimafia interdittivi pervenuti per la gran parte nel medesimo anno (ai sensi dell'art. 91, comma, 7-bis, d.lgs. 159/2011 l'informazione antimafia interdittiva è inviata all'ANAC, ai fini dell'inserimento nel casellario informatico).
Tali annotazioni hanno riguardato anche le misure previste dall'art. 32, comma 10, del decreto legge n. 90/2014, convertito con modificazioni, dalla legge n. 114/2014, previsione che consente di adottare le misure straordinarie di commissariamento anche nei casi in cui sia stata emessa dal Prefetto un'informazione antimafia interdittiva. A tal riguardo, l'Autorità ha ravvisato l'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 dell'art. 32, comma 1, lett. b), al fine di assicurare la conoscibilità del provvedimento prefettizio alle amministrazioni aggiudicatrici di contratti pubblici e a tutti gli altri soggetti indicati nell'art. 3, comma 1, lett. b), del d.P.R. n. 207/2010.

Riguardo a tale tipo di informazione, nel corso dell'anno 2020, le integrazioni alle annotazioni relative alle informazioni relative ai commissariamenti ex art. 32, comma 10, del d.l. 90/2014 sono state in numero 35, corrispondenti al numero di operatori economici destinatari delle previste misure di gestione straordinaria.

Particolare menzione merita l'istituto introdotto dall'art. 11, comma 1, della Legge 17 ottobre 2018, n. 161, che nel novellare il d.lgs. 159/2011, con l'introduzione dell'art. 34-bis, ha definito il "controllo giudiziario delle aziende". La norma si colloca nell'alveo delle molteplici modifiche al Codice Antimafia ispirate alla necessità di guardare alla disciplina delle norme antimafia aventi rilevanza "patrimoniale" non più e non solo come strumento di contrasto, da attuarsi attraverso il sequestro finalizzato alla confisca, ma definendo strumenti alternativi di controllo che non necessariamente devono evolvere nell'ablazione del bene, in quanto tendenti -ove ne ricorrano i presupposti- alla bonifica e alla successiva restituzione della azienda al suo titolare.

L'Autorità ha ritenuto che qualora l'impresa, già destinataria di un'interdittiva antimafia, sia successivamente soggetta all'applicazione del controllo giudiziario, ex art. 34-*bis* del d.lgs. 159/2011, non debba procedersi all'oscuramento dell'annotazione, bensì debba disporsi la sola integrazione della notizia nel Casellario informatico degli operatori economici

Ciò in quanto l'applicazione del controllo ex art. 34-bis del d.lgs. 159/2011 non rimuove il provvedimento prefettizio ma ne sospende l'efficacia nei limiti temporali stabiliti dal provvedimento del giudice penale.

Per le società destinatarie di interdittiva antimafia, successivamente assoggettate all'applicazione di detta misura del controllo giudiziario, su istanza del medesimo operatore economico, l'Autorità ha dunque proceduto, per i 42 casi comunicati, all'integrazione dell'annotazione con specifico riferimento all'applicazione della misura in argomento.

Capitolo 14

I controlli e le misure straordinarie sui contratti pubblici

14.1 L'attività dell'UOS

Nell'anno 2020, l'attività dell'Unità Operativa Speciale (UOS) ex art. 30 del d.l. 90/2014 si è concentrata sulla ricostruzione pubblica post-sisma 2016 e 2017 del centro Italia, interessato da varie novità di particolare rilievo.

Un ruolo significativo, in tal senso, è stato svolto dall'ordinanza n. 109 del 23 dicembre 2020 con cui il Commissario Straordinario, nel ricomprendere in un unico elenco i quasi 1.290 interventi oggetto di ricostruzione, ha fornito ai soggetti attuatori diverse importanti indicazioni procedurali finalizzate ad accelerare l'affidamento e l'esecuzione delle opere, anche alla luce delle significative novità e semplificazioni introdotte dal d.l. 76/2020. Con altra ordinanza, la n. 110 del 21 novembre 2020, il Commissario ha invece disciplinato l'esercizio dei poteri commissariali in deroga ai sensi dell'art. 11 del citato d.l. 76/2020, ripresi anche nel nuovo accordo di alta sorveglianza di cui si parlerà oltre.

Le attività di ricostruzione, che avevano già visto una prima un'accelerazione a partire dall'inizio dell'autunno 2020, hanno subito una ulteriore, significativa, spinta dal mese di novembre, con un forte incremento delle procedure avviate tra la metà di novembre 2020 e il mese marzo 2021.

Un forte impulso è stato dato soprattutto ai servizi di progettazione, in considerazione dei termini stabiliti nella citata ordinanza 109 al 31 marzo 2021 per la conclusione delle relative procedure, differenziati a seconda della tipologia di affidamento (diretto o con altra procedura). Tali termini hanno chiaramente indotto i soggetti attuatori a un significativo sforzo per l'avvio e la conclusione delle procedure al fine di rispettare i tempi indicati dal Commissario.

Altra novità rilevante sul fronte della ricostruzione post sisma è il rinnovo dell'accordo di alta sorveglianza del dicembre 2016, siglato in data 2 febbraio 2021 e divenuto efficace il 12 febbraio a seguito della sottoscrizione da tutte le parti interessate.

L'intesa è stata firmata dal Presidente dell'Autorità, dall'Amministratore delegato dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia), dal Commissario straordinario per la Ricostruzione e dai Presidenti delle regioni coinvolte, Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria.

Una delle principali novità dell'accordo, redatto alla luce dell'esperienza maturata dall'ANAC in questi anni di vigilanza sulla ricostruzione, ha riguardato il coinvolgimento dei Presidenti di regione, in qualità di vice-commissari, e ciò sia per il ruolo delle regioni nella ricostruzione delle aree interessate dal sisma, sia per la funzione di coordinamento verso i soggetti attuatori e delle centrali di committenza, seppur nel quadro delle funzioni di coordinamento e supervisione del Commissario straordinario. La sottoscrizione da parte dei Presidenti vice-commissari ha

rappresentato una novità di particolare valenza anche al fine di promuovere un maggior coinvolgimento delle centrali di committenza, come peraltro previsto dal "decreto sisma" (d.l. 189/2016), con l'obiettivo ultimo di concentrare le procedure di affidamento in capo a soggetti più qualificati e attrezzati, a vantaggio della qualità e della semplificazione dell'intera opera di ricostruzione pubblica dei territori colpiti dagli eventi sismici.

Ulteriore importante novità dell'accordo riguarda il perimetro della verifica di legittimità preventiva dell'UOS che, con l'obiettivo di rendere più efficienti i controlli, è stata focalizzata sugli interventi più rilevanti e su alcuni profili esecutivi, in particolare la verifica dei subappaltatori nei cantieri di maggiori dimensioni.

Per consentire una più efficace azione di supporto, anche a seguito dell'incremento delle procedure di gara registrato negli ultimi mesi, per il controllo della UOS sono state fissate delle nuove soglie di valore economico, a prescindere dalla procedura di aggiudicazione utilizzata:

- 350.000 euro per l'affidamento di lavori;
- 100.000 euro per l'affidamento di servizi e forniture, compresi i servizi di ingegneria e architettura e la progettazione;
- inoltre, è stato introdotto il controllo sui subappalti di importo superiore a 100.000 euro in caso di lavori di oltre 1 milione di euro.

L'accordo prevede, poi, che possano essere sottoposti a verifica preventiva, d'intesa con il Commissario Straordinario, anche schemi di bando o di lettere per l'invito degli operatori economici.

Il protocollo prevede, infine, la possibilità da parte del Commissario straordinario di richiedere un parere preventivo all'Autorità per l'emanazione delle ordinanze in deroga, ai sensi dell'art. 11 del d.l. 76/2020, potere che, come sopra accennato, è stato oggetto di disciplina nell'ordinanza commissariale n. 110/2020.

Relativamente agli altri ambiti di vigilanza, in precedenza avviati ed ancora in corso, con riferimento agli interventi per il Giubileo straordinario di Roma 2015, sono state sottoposte al vaglio, fra le altre, diverse istanze di verifica preventiva degli atti inerenti l'aggiudicazione di talune procedure di manutenzione della viabilità indette prima del 2020.

È poi proseguita la vigilanza collaborativa volontariamente attivata da Invitalia S.p.A. quale soggetto attuatore della bonifica e del sito di Bagnoli-Coroglio e quella con il Commissario Generale per Expo Dubai 2020, che si avvale della predetta Agenzia come centrale di committenza.

Per entrambe, i risultati si confermano positivi, confermandosi la proficua collaborazione avviata a partire dalla stipula del protocollo di Bagnoli nel 2016, con detta Agenzia che ha costantemente accolto l'azione di ANAC, recependone in larga parte osservazioni e rilievi.

Per quanto riguarda la vigilanza sull'evento Expo Dubai, nel mese di ottobre 2020 è stato prorogato il protocollo siglato nel 2018 ai sensi dell'art. 213 d.lgs. 50/2016, tenuto conto dello slittamento della manifestazione fieristica al marzo 2022.

14.1.1 Questioni interpretative

L'attività espletata tramite l'Unità Operativa Speciale nel corso dell'anno 2020 ha consentito di affrontare alcune questioni interpretative e applicative di particolare rilevanza, prevalentemente emerse nel contesto della vigilanza sulle procedure connesse alla ricostruzione post sisma Italia centrale.

Applicazione dell'appalto integrato

L'Autorità ha avuto modo di chiarire come l'art. 11-bis introdotto dalla l. n. 120/2020 in sede di conversione del d.l. 76/2020, avendo espunto le parole "sulla base del progetto definitivo" contenute nell'art. 14, comma 3-*bis*, d.l. 189/2016, ha precluso il ricorso al c.d. "appalto integrato"(comprendente la progettazione esecutiva e i lavori), inizialmente previsto da tale norma per la ricostruzione post sisma. In precedenza, ai sensi del predetto comma 3-*bis* veniva consentito il ricorso all'appalto integrato nel contesto di una procedura semplificata, tramite negoziazione con almeno cinque operatori economici iscritti nella speciale anagrafe degli esecutori ex art. 30 del d.l. 186/2016.

Nonostante l'evoluzione della specifica normativa, come sopra richiamata, è stato tuttavia segnalato che l'affidamento congiunto della progettazione esecutiva e dell'esecuzione dei lavori resta possibile per effetto del combinato disposto dell'art. 1, comma 1, lett. b), della legge n. 55/2019 e dell'art. 8, comma 7, della legge n. 120/2020, con cui è stata prorogata dal dicembre 2020 a tutto il 2021 la sospensione del divieto di appalto integrato previsto dal citato art. 59, comma 1, del Codice. In tal caso, per effetto di quanto previsto dall'art. 36, comma 2, lett. d), del medesimo Codice gli affidamenti di importo superiore a 1.000.000 di euro devono avvenire con procedura aperta ex art. 60 del d.lgs. 50/2016.

Applicazione del criterio del prezzo più basso

Nel contesto della vigilanza espletata è stato riscontrato l'utilizzo del criterio del prezzo più basso per l'affidamento di servizi di ingegneria e architettura di rilevante importo, anche sopra soglia comunitaria, in forza del ricorso all'ampia deroga al Codice prevista dall'art. 2, comma 4, del d.l. 76/2016 per taluni settori.

In merito si è ritenuto, quindi, necessario richiamare all'attenzione delle stazioni appaltanti sull'utilizzo del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, tramite il miglior rapporto qualità/prezzo, nei servizi di ingegneria, quale principio generale dell'ordinamento che trova il suo ancoraggio normativo nelle direttive europee in ragione dell'esigenza di valutare, nell'affidamento di tali servizi, la qualità in funzione di garanzia sulle sue ricadute in fase esecutiva. Pertanto, nei casi di procedure di progettazione di rilevante importo, talvolta affidate anche congiuntamente all'esecuzione dei successivi lavori, l'Autorità ha segnalato la migliore appropriatezza del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in quanto teso a valorizzare aspetti qualitativi a garanzia della buona riuscita dell'opera. Per contro, la citata deroga ex art. 2, comma 4, va riferita agli appalti relativi alle opere pubbliche ivi elencate ma solo limitatamente ai casi di cui al precedente comma 3 - ossia per ragioni di estrema urgenza connesse all'emergenza sanitaria in corso, che devono essere ben evidenziate in motivazione.

Applicazione dell'esclusione automatica delle offerte anomale.
Ulteriori indicazioni sono state offerte in relazione al meccanismo di esclusione automatica delle offerte anormalmente basse ex art. 97, comma 8, del d.lgs. 50/2016. Al riguardo, è stato ricordato come tale meccanismo sia stato oggetto di una procedura d'infrazione, superata con la modifica al comma 8 dell'art. 97 del Codice che ha confermato l'esclusione automatica nelle procedure sotto soglia, tuttavia, con la precisazione che l'applicazione deve riguardare esclusivamente gli appalti che non presentano carattere transfrontaliero. In alcuni casi esaminati, riferiti ad attività di progettazione di valore superiore alla soglia comunitaria, che determinano in sé un interesse transfrontaliero certo ai sensi delle direttive europee sugli appalti, l'Autorità ha quindi segnalato come la scelta di avvalersi del meccanismo di esclusione automatica delle offerte anomale fosse da ritenersi preclusa in quanto non coerente con i principi comunitari, la cui osservanza è richiesta anche per gli appalti affidati in deroga ai sensi dell'art. 2, comma 4, del d.l. 76/2020.

Irregolarità fiscali non definitivamente accertate
Questioni ricorrenti sono emerse, nella fase di aggiudicazione in relazione alle irregolarità fiscali inerenti il pagamento di imposte e tasse, con particolare riguardo a quelle non definitivamente accertate.
Al riguardo l'art. 8, comma 5, lettera b), della legge n. 120 del 2020 ha modificato l'art. 80, comma 4, del d.lgs. 50/2016. L'attuale disciplina prevede, quindi, che un operatore economico può essere escluso dalla partecipazione a una procedura d'appalto se la stazione appaltante è a conoscenza e può adeguatamente dimostrare che lo stesso non ha ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati, qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione. Ciò non trova applicazione quando l'operatore economico ha ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali dovuti, compresi eventuali interessi o multe, ovvero quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, purché l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine per la presentazione delle domande.
Alla luce della novella, in più occasioni si avuto modo di segnalare la necessità di approfondire la posizione fiscale dell'operatore economico aggiudicatario volta a valutare le irregolarità fiscali non definitivamente accertate. Tale attività è stata svolta nella maggioranza dei casi con tempestività e accuratezza da parte delle stazioni appaltanti, concludendosi con esito positivo per l'operatore economico.

14.1.2 Le procedure sottoposte a verifica

Nel corso del 2020 si è registrato un sensibile aumento delle procedure sottoposte a verifica, in particolare relativamente all'ambito della ricostruzione post-sisma Italia Centrale 2016-2017, con un incremento complessivo dei pareri resi tramite l'Unità Operativa Speciale di circa il 15%. I tempi medi complessivi di rilascio dei pareri nel 2020 sono di circa 3 giorni lavorativi.

Le attività inerenti al sisma hanno riguardato il 94% delle procedure sottoposte a verifica nell'anno, con una incidenza di circa il 90% dei pareri rilasciati. La gran parte dei pareri (quasi il 70%) è stato formulato con rilevi, accolti nella maggioranza dei casi. Rispetto al 2019, il numero dei pareri rilasciato è passato da 382 a 677, con un incremento del 77%. Nel primo trimestre del 2021 si registrano 100 nuove procedure sottoposte a verifica e oltre 300 pareri emessi.
Nella tabella 14.1 è riportata una sintesi dei dati del 2020, da cui si evince che la UOS ha verificato, nel complesso, 194 nuove procedure, aventi un valore totale di oltre 86 milioni di euro, e rilasciando 748 pareri (contro i 648 del 2019).
Nella tabella 14.2 sono riportati i dati complessivi delle attività dalla costituzione della UOS nel 2014.

Tabella 14.1- *Attività UOS 2020*

Ambito	Periodo		Nuove Procedure n.	Valore	Pareri emessi n.
	Dal	Al			
Sisma 2009	01/01/2020	31/12/2020	0	-	2
Giubileo	01/01/2020	31/12/2020	0	-	32
Bagnoli	01/01/2020	31/12/2020	5	5.686.937,59	13
Sisma 2016	01/01/2020	31/12/2020	183	66.822.895,91	677
Expo Dubai	01/01/2020	31/12/2020	6	13.578.360,42	24
		TOTALI	**194**	**86.088.193,92**	**748**

Tabella 14.2. *Attività UOS dal 2014 al 2020*

Ambito	Periodo		Procedure n.	Pareri n.
	Dal	Al		
Expo Milano	17/07/2014	31/12/2017	174	328
Reggio Calabria	09/11/2016	08/11/2018	2	4
ponte Genova	06/12/2018	19/03/2019	-	-
Universiade	14/03/2018	31/12/2019	149	341
Sisma 2009	07/06/2018	in corso	2	4
Giubileo	08/09/2015	in corso	92	272
Bagnoli	24/05/2016	in corso	45	72
Sisma 2016	28/12/2016	in corso	436	1.208
Expo Dubai	10/10/2018	in corso	17	54
TOTALI			**917**	**2.283**

14.2. Le misure straordinarie di gestione sostegno e monitoraggio delle imprese ai sensi dell'art. 32 del d.l. n. 90/2014

Nel corso del 2020, anche in considerazione della grave situazione pandemica e degli interventi governativi che ne sono conseguiti, si è

proceduto ad una revisione del tradizionale *modus operandi* dell'Autorità, al fine di consolidare il circuito collaborativo tra gli uffici interni e creare un'azione sinergica volta a consentire che l'efficacia delle misure sia potenziata dall'attivazione di una specifica vigilanza sulla stazione appaltante, sia sotto il profilo delle misure di prevenzione della corruzione sia sotto il profilo delle attività di verifica e controllo delle gare inquinate da fatti di corruzione.
Tale diversa prospettiva ha indotto a privilegiare, in alcuni casi specifici di contratti già da tempo conclusi e di lieve entità, l'attività di vigilanza sulla stazione appaltante – soprattutto in fattispecie in cui la turbativa delle gare è stata eletta a "sistema" ed ha interessato una moltitudine di operatori economici - rispetto al sostegno e monitoraggio di piccole realtà imprenditoriali, per lo più a conduzione familiare e prive di una articolata struttura organizzativa.
Nella medesima ottica, in alcuni casi più complessi e rilevanti (come l'inchiesta che ha interessato l'Arsenale Marina Militare di Taranto o il Ministero della difesa nel caso Marnavi che gestisce il rifornimento idrico delle Isole minori della Sicilia, o l'ATM Azienda Trasporti Milanesi S.p.A. relativamente alle gare aventi ad oggetto lavori della linea Metropolitana di Milano), nelle more dell'istruttoria o nel caso in cui non si sono ritenuti sussistenti i presupposti per la formulazione di una proposta al Prefetto, si è attivato un canale di comunicazione privilegiato con la stazione appaltante, al fine di orientarne l'operato e fornire utili elementi per evitare la reiterazione di vicende corruttive o superare criticità sopravvenute.
Per le misure in corso, si è enfatizzata la natura straordinaria e temporanea delle misure e ci si è attivati per promuoverne la conclusione, compulsando le stazioni appaltanti affinché procedessero in tempi brevi alla indizione di nuove procedure di gara volte alla individuazione di contraenti *in bonis* o si adoperassero per la gestione delle relative procedure amministrative – come nel caso del commissariamento della Autolinee Sap e della CLP nel settore dei trasporti pubblici locali – oppure attivando la vigilanza sui contratti/concessioni, laddove la situazione di stallo non ne consentiva l'esecuzione o la prosecuzione – come nel caso del sostegno e monitoraggio della Sviluppo Centro Ostiense.
In generale, lo strumento della straordinaria e temporanea gestione si è rivelato di particolare efficacia, consentendo di evitare che gli illeciti commessi dall'impresa aggiudicataria incidessero sui tempi di esecuzione dei contratti o pregiudicassero l'interesse della collettività alla realizzazione delle opere e alla prestazione dei servizi, soprattutto in settori, quali quello del trasporto pubblico o dell'igiene urbana, connotati da un'intrinseca indifferibilità.
Nel corso dell'anno, sono stati avviati ben 30 nuovi procedimenti preordinati alla formulazione di una proposta di adozione di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, ai sensi dell'articolo 32, comma 1, d.l. n. 90/2014 in forza di vicende giudiziarie di matrice corruttiva e di alterazione delle procedure di affidamento delle commesse pubbliche, molti dei quali sono ancora in istruttoria. Inoltre, sono state formulate tre proposte di commissariamento e due proposte di sostegno e monitoraggio.

14.2.1 Prospettive di rimodulazione delle misure straordinarie

Tra gli strumenti che l'ordinamento ha previsto per far fronte alle interferenze illecite nel settore degli appalti, la scelta compiuta dal legislatore con la introduzione delle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese ha senza dubbio il pregio di aver coniugato la necessità di costruire efficaci presidi di legalità con l'esigenza di preservare i tempi di ultimazione delle opere pubbliche e la prestazione di servizi indifferibili. La funzione immediata della norma – legata all'ottica emergenziale che ne ha determinato la genesi – è, infatti, quella di salvaguardare i tempi di realizzazione delle commesse pubbliche, evitando che i tempi lunghi dei procedimenti giudiziari possano ingenerare ritardi nei lavori e blocchi dei cantieri.

Strettamente collegata alla *ratio* di cui sopra è, poi, la finalità di scongiurare il paradossale effetto di far percepire all'operatore economico coinvolto negli illeciti, proprio attraverso il commissariamento che conduce all'esecuzione del contratto, il profitto dell'attività criminosa.

In via incidentale, tuttavia, il commissariamento consente all'impresa di beneficiare della prosecuzione dell'appalto, benché di sospetta acquisizione illecita, e tutela il suo diritto a conseguire il profitto derivante dall'adempimento degli obblighi contrattualmente assunti, ove nell'ambito del procedimento penale non sia accertata la responsabilità dei soggetti coinvolti nelle indagini.

Da ultimo, la prosecuzione del programma contrattuale è posto anche nell'interesse dell'amministrazione appaltante o concedente, ove la medesima non si trovi nella possibilità di aggiudicare al secondo classificato o di espletare in tempi brevi una nuova procedura per i motivi più svariati. Come ha evidenziato il Consiglio di Stato, il commissariamento consente *"l'opportunità di non gravare la stazione appaltante dei tempi e dei costi necessari all'espletamento di una nuova procedura"* (Consiglio di Stato, Sez. III, 15 aprile 2016, n. 1533).

Muovendo dalla *ratio* dell'art. 32, come sopra sommariamente riepilogata, nel corso del 2020, si è avviata una attenta riflessione sulle misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese, proprio nell'ottica di introdurre strumenti più flessibili e celeri, atti a consentire la costituzione immediata di presidi di legalità nelle imprese coinvolte in indagini per corruzione.

In tale ottica, si è formulata una proposta di rimodulazione della disciplina contenuta nell'art. 32 del d.l. 90/2014, da introdurre nel testo del decreto di riforma della normativa sulla prevenzione della corruzione, curata dalla Commissione presieduta dal Prof. Bernardo Mattarella. Tale proposta è stata successivamente reiterata affinché venga inserita nel provvedimento attuativo del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Nella nuova cornice normativa prevista dall'Autorità, accanto alle tre misure previste dall'art. 32 – l'ordine di sostituzione degli organi sociali, la straordinaria e temporanea gestione dell'impresa e il sostegno e monitoraggio – è stato introdotto l'istituto dell'ordine di accantonamento degli utili di impresa. Esso consente al Presidente dell'ANAC, in fase di proposta – e al Prefetto in fase di disposizione delle misure – di privilegiare, nelle fattispecie di minore gravità, la celere prosecuzione del contratto nelle more del procedimento penale, senza la previsione di appesantimenti burocratici e l'introduzione di ulteriori aggravi economici a carico delle imprese, mediante l'ordine, rivolto alle stazioni appaltanti, di provvedere ad

accantonare gli utili presuntivi residui dell'appalto in corso di esecuzione e di pagare il corrispettivo dell'appalto all'impresa al netto di tale utile.
L'istituto previsto pone in capo alla stazione appaltante l'onere di costituire un fondo nel quale far confluire l'utile presunto dell'appalto/concessione – determinato *ex lege* nella misura del 10% del corrispettivo – e di garantirne la tenuta in conformità alle disposizioni di cui al vigente comma 7 dell'art. 32 – che ne sancisce l'indisponibilità e l'impignorabilità fino all'esito dei giudizi in sede penale.
La misura è in linea di continuità con il sistema concepito dal legislatore e con la sua finalità squisitamente cautelare. D'altro canto, tale finalità si riverbera sulla natura temporanea dell'accantonamento, trattandosi di un presidio meramente servente al procedimento penale e alle eventuali determinazioni dell'autorità giudiziaria, in piena analogia con l'indirizzo interpretativo consolidato nelle Quinte Linee Guida siglate dal Presidente dell'Autorità e dal Ministro dell'interno.
Nell'ottica appena tracciata, la proposta formulata dall'Autorità è stata quella di prevedere un chiaro spartiacque, in fase applicativa, tarato sulla gravità delle questioni segnalate dalle Procure, ai sensi dell'art. 129, comma 3, disp. att. c.p.p.
La graduazione prospettata è fondata sulla rilevanza dell'impatto che gli appalti e le concessioni rivestono con riferimento al mercato, tarata sull'importanza degli interventi da realizzare. Sono ritenuti, pertanto, di rilevante impatto gli interventi di realizzazione di grandi infrastrutture strategiche, gli affidamenti aventi particolare impatto sull'ambiente, il territorio, la salute e la sicurezza pubblica, i contratti stipulati nell'ambito di programmi straordinari di intervento, ivi compreso il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), o in occasione di grandi eventi, o disposti a seguito di calamità e comunque i contratti aventi ad oggetto lavori di importo pari o superiore a 15 milioni di euro ovvero servizi e/o forniture di importo pari o superiore a 25 milioni di euro.
Nella casistica sopra esemplificata, la rilevanza dell'appalto/concessione giustifica l'applicazione di misure cautelari particolarmente incisive, quali l'ordine di sostituzione dell'amministratore indagato per reati di corruzione o il commissariamento del contratto. In fattispecie di particolare gravità, allorché l'appalto "contaminato" abbia un'ampiezza significativa rispetto all'attività di impresa, al punto da coincidere con l'oggetto sociale, si è proposta finanche l'introduzione della facoltà del Presidente dell'ANAC di proporre al prefetto la straordinaria e temporanea gestione dell'intera impresa, con la conseguente designazione di commissari prefettizi e la decadenza degli organi di gestione ordinari.
Nell'ambito della rimodulazione della disciplina delle misure straordinarie, si è ritenuto opportuno proporre una rivisitazione anche del sostegno e monitoraggio, un istituto connotato da una grande efficacia, legata alla sua versatilità applicativa, che ha, tuttavia, riscontrato nella prassi incertezze interpretative, soprattutto a causa della formulazione piuttosto opaca del comma 8 dell'art. 32 del d.l. n. 90/2014 e al suo difetto di coordinamento con l'impianto complessivo della norma e, in particolare, con il comma 1.
Al fine di eliminare i margini di ambiguità della norma, che hanno condotto anche a pronunce giurisprudenziali non sempre in linea con

gli orientamenti interpretavi formulati dall'Autorità, come nel caso della recente pronuncia del Consiglio di Stato (CdS. Sez. III, 3 marzo 2021, n. 1791/2021), si è provveduto a rimodulare i presupposti applicativi dell'istituto e a chiarirne la sua vocazione intrinseca. In particolare, si è enfatizzata la portata trasversale della misura, in quanto orientata all'impresa e alla sua revisione organizzativa, amministrativa e gestionale, in un'ottica di prevenzione della corruzione e di implementazione della trasparenza, evidenziando espressamente che il tutoraggio può trovare applicazione anche nelle ipotesi in cui l'appalto "contaminato" sia stato concluso o risolto.

14.2.2 Verso nuove forme di sinergia procedimentale

Nel corso del passato anno, si è assunto un approccio più strutturale con l'obiettivo di conciliare e far dialogare in modo sistematico e complementare le misure amministrative di presidio dei contratti pubblici, presuntivamente compromessi da illecite interferenze di carattere corruttivo con le attività di vigilanza sulla legittimità degli affidamenti, istituzionalmente affidate all'ANAC.
Pertanto, in un'ottica di funzionalità reciproca, il settore degli appalti, ritenuto da sempre sensibile e particolarmente esposto anche a dinamiche di natura delittuosa, è stato affrontato abbinando l'attività di competenza del Presidente dell'Autorità, volta a vagliare i presupposti per attivare le misure di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese ex art. 32 del d.l. 90/2014, con le diverse ed ulteriori attività di controllo e verifica circa la conformità delle procedure di affidamento alla disciplina normativa dettata dal Codice dei contratti pubblici, parimenti demandate all'Autorità.
Le misure dell'art. 32, volte a garantire la continuità delle commesse pubbliche ed a presidiarne la corretta esecuzione, intervengono non sulla fase di svolgimento della gara e di aggiudicazione della commessa, ma sulla successiva fase di attuazione e di gestione del programma contrattuale, presuntivamente compromesso dai fatti illeciti oggetto di procedimento penale. Inoltre, in forza della loro natura prettamente cautelare, tali misure si applicano all'operatore economico ma non esplicano effetti nei confronti della pubblica amministrazione, se non in via del tutto indiretta in quanto stazione appaltante.
Per tale motivo, si è ritenuto opportuno incentivare in massima misura il coordinamento tra l'attività e i poteri di vigilanza riconosciuti in capo all'ANAC in quanto organo collegiale, e i poteri attribuiti in via esclusiva al Presidente dell'Autorità in quanto organo monocratico; con ciò accordando alle attività di accertamento su eventuali illegittimità amministrative nell'affidamento una necessaria pregiudizialità logica rispetto al procedimento di proposta delle misure di gestione, sostegno e monitoraggio.
Sono stati, in questo senso, attivati come di consueto i poteri di vigilanza speciale, ma in particolare è stato promosso lo stretto coordinamento tra le attività istruttorie di vigilanza e la specifica valutazione della turbativa penale, in modo tale che le misure predisposte in via amministrativa per finalità cautelari dipendenti da illeciti penali possano essere affiancate da una adeguata e proporzionata analisi delle illegittimità amministrative riscontrate o riscontrabili sulla stessa gara.

Per gli appalti di più rilevante impatto sono stati svolti approfonditi accertamenti finalizzati a vagliare la sussistenza dei presupposti per l'applicazione delle misure, ma anche in funzione sostitutiva e sussidiaria laddove tali presupposti non siano apparsi sufficienti a sostenere la fondatezza di una misura di commissariamento o di sostegno e monitoraggio.
Tanto è avvenuto, con modalità del tutto particolari, in determinate fattispecie di contratti di appalto per alcune significative e imponenti opere pubbliche di natura urbanistica nell'amministrazione di Roma Capitale, oppure nel caso di affidamento di importanti servizi svolti da operatori privati mediante costituzione di cartelli anticoncorrenziali di imprese a danno di importanti amministrazioni del settore della Difesa, o ancora nel caso di un grande appalto per il servizio di approvvigionamento idrico delle isole minori della Sicilia.

14.2.3 Natura straordinaria e temporanea delle misure e azione propulsiva

Nel campo dei servizi pubblici, le misure straordinarie sono state disposte con tempestività e si sono dimostrate uno strumento imprescindibile, soprattutto in settori, quali quello del trasporto pubblico o dei servizi socio-assistenziali, connotati da un'intrinseca indifferibilità. In tali ambiti si è intervenuti per garantire la continuità di servizi la cui interruzione avrebbe avuto gravi ricadute per la collettività.
Al riguardo è utile il richiamo al caso Autolinee SAP s.r.l., che mette ben in luce l'efficacia delle misure straordinarie e la sua azione propulsiva nei confronti delle stazioni appaltanti. In particolare, l'applicazione delle misure straordinarie nei confronti della suindicata società, che gestiva il servizio di trasporto pubblico locale nel Comune di Guidonia Montecelio (RM), ha sortito due importanti effetti. Da un lato ha consentito di ricondurre l'erogazione dei servizi nell'ambito di una cornice legale e contrattuale di riferimento, visto che le prestazioni negoziali erano state affidate in assenza di una gara ad evidenza pubblica e venivano erogate mediante reiterate proroghe, in assenza di un formale contratto. Dall'altro ha consentito di superare l'inerzia del Comune nell'intraprendere iniziative concrete volte ad espletare procedure di gara per l'affidamento del servizio di trasporto pubblico, nelle more della prima applicazione del nuovo modello di definizione dei servizi minimi e di individuazione delle dimensioni ottimali delle Unità di Rete fissato per il 1° gennaio 2022. Il comune di Guidonia, infatti, ha esperito una gara e ha affidato il servizio di trasporto pubblico locale ad un nuovo operatore economico per il periodo 1 marzo 2021 – 1 marzo 2022 ossia fino all'avvio del servizio integrato regionale. In tal modo, anzitutto, si è superato il problema del ricorso alla proroga che, come noto, ha solo la funzione di assicurare la continuità di un servizio nelle more dell'espletamento di una nuova gara ed ha in ogni caso carattere derogatorio rispetto ai principi generali che governano l'affidamento dei contratti pubblici in quanto la proroga sottrae eccezionalmente al confronto concorrenziale il contratto che viene proseguito attraverso il mero differimento del termine di scadenza del rapporto obbligatorio. L'istituto della proroga, quindi, rappresenta un'ipotesi del tutto eccezionale,

utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali.
Inoltre, il commissariamento ha svolto una funzione propulsiva nei confronti della stazione appaltante per il ricorso ad una procedura ad evidenza pubblica, consentendo così di dare piena attuazione all'interesse pubblico di tutela della concorrenza, strumento di affermazione sociale delle forze più idonee ed innovative, a beneficio dell'intero consesso sociale. I contratti pubblici, infatti, sono un mezzo ad uso strategico, funzionali a migliorare l'innovazione del sistema nel suo insieme, con finalità di promozione dell'intero ordinamento.
Di particolare interesse, poi, è l'applicazione della straordinaria e temporanea gestione disposta, nel corso di quest'anno, dal Prefetto di Milano, su proposta del Presidente dell'Autorità, nei confronti dell'Opera Pia Castiglioni s.r.l., concessionaria della progettazione definitiva ed esecutiva, nonché della realizzazione e gestione funzionale ed economica di una struttura integrata per anziani non autosufficienti e parzialmente autosufficienti nel Comune di Arconate (MI).
Nel caso di specie la realizzazione dell'opera risultava già realizzata mancando solo il collaudo dell'opera. Tuttavia, l'opera rischiava di essere stata realizzata inutilmente stante lo "stallo" che si era venuto a creare successivamente al processo penale. In effetti, i mutamenti intervenuti nell'assetto societario a seguito dello stesso processo penale non offrivano al Comune garanzie tali da escludere il ripetersi di situazioni di possibile interferenza anche tenuto conto del fatto che la compagine societaria dell'Opera Pia Castiglioni s.r.l. avrebbe gestito per un lasso di tempo cinquantennale la struttura residenziale.
In particolare, le novità apportate sul piano della *governance* societaria non eliminavano in radice situazioni di contiguità e collegamento rispetto ai soggetti e alle vicende considerati nel provvedimento penale. Per tali ragioni il Comune aveva "interrotto il dialogo" avviato con Opera Pia Castiglioni s.r.l. determinando così un blocco alla conclusione del procedimento di collaudo tecnico amministrativo della struttura e alla predisposizione della documentazione e delle attività prodromiche necessarie a presentare a regione Lombardia la SCIA per l'autorizzazione all'esercizio e, ove ritenuto opportuno, per l'accreditamento al sistema sanitario regionale, con conseguente avvio della attività di gestione compatibilmente con i tempi procedurali.
Anche in tale caso, pertanto, l'applicazione delle misure straordinarie ha mostrato la sua piena efficacia garantendo, quale obiettivo primario, la prosecuzione dell'esecuzione della concessione nei tempi previsti assicurando così alla comunità locale la funzionalità della struttura in questione.

Capitolo 15

L'arbitrato e le attività della Camera arbitrale

15.1. L'attività nel 2020

La Camera arbitrale per i contratti pubblici ha agito nel 2020 su tre livelli: assicurare la concreta continuità della funzione di amministrazione dell'arbitrato in materia e la regolare praticabilità dei giudizi arbitrali; riorganizzare, nelle diverse modalità consentite, il proprio quadro regolatorio non primario; partecipare, per quanto di competenza, alla valutazione dei processi in atto in tema di contenzioso relativo ai contratti pubblici, con particolare riguardo agli istituti di risoluzione alternativa delle controversie.
Con riguardo al primo punto, la Camera arbitrale, sulla base di specifici provvedimenti adottati dal suo Presidente d'intesa con l'ANAC, ha assunto le iniziative ritenute più opportune per garantire la non interruzione ed anzi il sollecito svolgimento dei procedimenti arbitrali nell'interesse delle parti e nel superiore interesse pubblico alla cui custodia è preposta la Camera stessa, in particolare assicurando la gestione dei procedimenti in modalità telematica (fino all'accettazione dei depositi dei lodi in tale modalità, v. oltre) e fornendo, tramite la piattaforma messa a disposizione dall'Autorità, lo strumentario più avanzato tecnologicamente per la celebrazione delle udienze dei collegi arbitrali mediante videoconferenza, in modo da non compromettere il principio della ragionevole durata dei procedimenti stessi.
Con riguardo al secondo punto, la Camera arbitrale, tenuto altresì conto della sua peculiare posizione istituzionale, ha inteso rafforzare e migliorare il complesso degli atti, di differente natura, sui quali si fonda la pratica operativa dell'istituto arbitrale nella materia dei contratti pubblici, con misure che da un lato sono volte a garantire l'efficiente e trasparente amministrazione delle procedure arbitrali nell'esercizio delle funzioni ad essa assegnate dagli artt. 209 e 210 del d.lgs. 50/2016; dall'altro ad incrementare il grado di conoscibilità e quindi quello di fruibilità da parte dei protagonisti del mercato dei contratti pubblici dell'istituto arbitrale in tale materia e della con esso necessariamente connessa azione della Camera arbitrale.
Ciò è stato realizzato in conformità a due conseguentemente diverse modalità. In primo luogo, si è provveduto mediante la proposta all'Autorità di aggiornamento del Regolamento sull'organizzazione e il funzionamento della Camera arbitrale, che ha dato vita alla delibera n. 563 del 1 luglio 2020 dell'Autorità stessa (pubblicata sulla G.U. n. 185 del 24 luglio 2020 e con la quale è stato sostituito il precedente Regolamento del 2015), nonché mediante la proposta all'Autorità di aggiornamento del Memorandum di Intenti (precedentemente stipulato nel 2018: v. la Relazione 2018, par. 1), che ha dato vita alle delibere assunte in modo concorrente e in data 29 luglio 2020 dai due organismi (per la Camera arbitrale v. verbale n. 9). In secondo luogo, la Camera arbitrale ha provveduto, sulla base della previsione di cui all'art. 3, comma 2, del suddetto Regolamento

per l'organizzazione e il funzionamento, alla formulazione di una apposita Raccolta per l'unificazione e il coordinamento delle disposizioni adottate dalla Camera Arbitrale presso l'ANAC per l'esercizio delle funzioni in materia di arbitrato sui contratti pubblici assegnate dagli artt. 209 e 210 del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 e s.m.i., (verbali n. 7 e 9). In particolare, con tale Raccolta la Camera arbitrale ha inteso offrire ai soggetti comunque operanti sul mercato dei contratti pubblici, al fine di garantire la trasparenza, la celerità e l'economicità dei procedimenti arbitrali, individuati come principi e criteri direttivi per la disciplina legislativa dell'arbitrato in materia dall'art. 1, comma 1, lett. aaa) della l. 28 gennaio 2016, n. 11, e sul modello delle migliori pratiche adottate dalle Camere arbitrali, una esposizione organizzata e ragionata delle disposizioni anche di ordine generale (denominate "Comunicati" nella prassi ormai ventennale della Camera arbitrale per i contratti pubblici) relative all'accesso e allo svolgimento dei giudizi arbitrali (ivi comprese le modalità per l'iscrizione all'albo degli arbitri e agli elenchi dei periti e dei segretari), nel contempo avendo cura di fare espresso riferimento a quelli dei Comunicati che ha inteso con ciò confermare nella loro vigenza e di dichiarare la cessazione di efficacia di quelli per contro non richiamati nella Raccolta.

Con riguardo al terzo punto, proprio in applicazione del principio di collaborazione sotteso ai *Memoranda* che dal 2018 regolano più specificamente i rapporti della Camera arbitrale con l'ANAC, la Camera stessa ha fornito un suo contributo all'analisi del Consiglio dell'Autorità, concernente l'art. 6 del d.l. 76/2020 (c.d. Decreto Semplificazioni)e avente ad oggetto la figura del Collegio consultivo tecnico, già più volte disciplinata, con esiti diversi, dal legislatore a partire dal d.lgs. 50/2016. In particolare, in tale contributo (verbale n. 9), la Camera arbitrale ha ritenuto di dover evidenziare i molteplici profili di criticità sistemica (a partire dall'evidente scostamento rispetto al modello di riferimento tratto dalle esperienze del diritto comparato) rilevati nella suddetta figura, in quanto *species* del più ampio *genus* degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, per come disciplinata dal più recente intervento legislativo, soprattutto in punto di modalità di formazione del collegio (quanto alla garanzia di effettiva imparzialità e di assenza di conflitti di interessi dei soggetti prescelti) e di definizione dei relativi compensi, nonché in punto di forma giuridica di esercizio delle relative funzioni, di regola ricondotta dalla norma in oggetto al lodo contrattuale previsto dall'art. 808-ter c.p.c. (vale a dire ad un strumento negoziale che è comunemente ritenuto scarsamente compatibile con i principi che regolano l'agire della pubblica amministrazione nel nostro ordinamento giuridico e in specie in una materia, appunto quella dei contratti pubblici, per la quale l'ordinamento stesso ha inteso stabilire la regola dell'arbitrato rituale e amministrato – peraltro mai obbligatorio, pena la sua incostituzionalità - in funzione dei principi di integrità e responsabilità).

Ancora con riguardo ai processi in atto in tema di contenzioso relativo ai contratti pubblici (alla cui rilevazione, come è noto, la Camera arbitrale è intitolata ai sensi e nei modi indicati dall'art. 210, comma 6, del d.lgs. 50/2016), ma questa volta con specifico riferimento al concreto andamento dei giudizi arbitrali, la Camera arbitrale, anche in forza della connessa funzione di amministrazione del deposito

dei lodi comunque pronunciati in materia cui è intitolata ai sensi dell'art. 209, commi 12 e 13, del codice vigente, ha potuto constatare anche nel 2020 la perdurante presenza in numero non banale (pari a 5) di lodi c.d. liberi, vale a dire emessi all'esito di procedura non amministrata dalla Camera arbitrale, quale forma del giudizio arbitrale riconducibile al sistema del c.d. doppio binario regolato dal precedente codice del 2006. In alcuni casi ciò è stato reso possibile in forza dell'adozione da parte dei collegi arbitrali preposti di criteri interpretativi relativi al regime di diritto intertemporale applicabile nella materia arbitrale in ragione dell'avvicendarsi dei diversi testi legislativi, fondati sulla pretesa irretroattività della disciplina contenuta nel d.lgs. 50/2016, pur come integrato dal d.lgs. 56/2017, ma dissonanti da quelli di contro per tempo fatti propri da parte della Camera arbitrale (verbale n. 426) e poi costantemente utilizzati dalla stessa nella prassi delle sue determinazioni; in altri casi è stato invece ritenuto sufficiente – senza alcuna motivazione integrativa - il riferimento da parte del collegio arbitrale alla clausola compromissoria in quanto inserita in contratto stipulato in epoca antecedente al codice del 2016 (anche se questa, a sua volta, non sempre conforme neanche al dettato del codice del 2006). Ma il dato da ritenere particolarmente sorprendente è che (salvo in un caso) la parte pubblica della controversia non abbia sollevato eccezione davanti al collegio circa la invalidità della clausola compromissoria o circa l'invalida modalità di formazione del collegio stesso; dato da ritenere anche preoccupante perché espressivo di una risultanza negativa relativa alle innovazioni volute dal legislatore delegante del 2016 per il riordino della disciplina dei contratti pubblici e consistenti soprattutto (come più volte evidenziato nelle *Relazioni* degli anni scorsi) nella unificazione delle procedure di arbitrato esclusivamente in capo alla Camera arbitrale costituita presso l'ANAC, nonché nell'affidamento a questa dell'amministrazione delle più stringenti cause di incompatibilità, concepite come regole di vera e propria inconferibilità dell'incarico arbitrale, e dei ricomposti limiti di quantificazione dei compensi arbitrali, evidentemente cruciali per la economicità delle procedure arbitrali come criterio direttivo stabilito dalla legge delega appunto unitamente a quelli di trasparenza e celerità. Innovazioni corrispondenti dunque a distinti motivi imperativi di interesse di ordine pubblico e la cui più o meno ampia elusione può compromettere la certezza, prevedibilità e credibilità complessiva del sistema.

Su altro versante, infine, la Camera arbitrale ha continuato e ulteriormente sviluppato l'azione intesa a favorire la conoscibilità dei dati e degli elementi relativi all'arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale stessa, intrapresa sulla scorta della previsione normativa di cui all'art. 210, comma 13, del codice dei contratti pubblici del 2016 e descritta per la parte già realizzata nella *Relazione 2019,* par. 1. In particolare, a questo proposito, la Camera ha avviato sperimentalmente una iniziativa per l'estrazione delle massime conferenti ai lodi pubblicati nel corso dell'anno 2019 ed ora collocate nella apposita sezione dedicata alla Camera arbitrale del sito istituzionale dell'ANAC, all'interno delle singole "finestre" relative ai procedimenti arbitrali di riferimento.

15.2 Una prima rassegna dei dati sull'arbitrato e qualche valutazione di sistema

Le domande di arbitrato amministrato dalla Camera arbitrale introdotte nel 2020 con istanza di nomina del terzo arbitro sono 14, numero pari a quello dell'anno precedente, che vale a conferma di una certa qual stabilizzazione del dato nell'ultimo triennio (v. Fig. 15.1). Occorre peraltro ancora rimarcare come tale dato debba essere valutato nel nuovo quadro della unificazione delle procedure arbitrali davanti alla Camera arbitrale presso l'ANAC disposta dal codice dei contratti pubblici del 2016 e dunque opportunamente ponderato in questo contesto, tenendo altresì conto del residuale numero di lodi c.d. liberi (pari a 5, nel 2020, e pari a 1 nell'anno precedente). Ciò in quanto, vigendo il codice del 2006, era stato l'arbitrato condotto con il procedimento c.d. libero (vale a dire quello per il quale il presidente del collegio arbitrale era stato scelto d'accordo tra le parti, o su loro mandato dagli arbitri di parte) a presentare il dato numerico (come conoscibile dalla Camera arbitrale sulla base dell'adempimento inerente al deposito del lodo disposto a carico del collegio arbitrale dalla normativa in materia) nettamente prevalente sul totale; e dunque era stata proprio la netta diminuzione dei c.d. lodi liberi, passati (come riportato nelle *Relazioni* degli anni precedenti) dal numero di 125 nel 2010 (quando i lodi "amministrati" erano stati nel numero di 55) al numero di 52 nel 2015 (ultimo anno precedente all'entrata in vigore del nuovo codice, quando i lodi "amministrati" erano stati nel numero di 11 e le domande di arbitrato "amministrato" nel numero di 12) a segnare in modo vistoso la complessiva flessione in atto negli ultimi anni nell'utilizzo dell'istituto dell'arbitrato in materia di contratti pubblici.

Le perplessità circa il grado di effettività della ripresa nel ricorso all'arbitrato dopo la "fuga" che era stata verificata negli anni precedenti sembrano confermate da altre due serie di dati. La prima concerne il valore delle controversie risolte a seguito di arbitrato (e occorre dare riscontro del fatto che indicazioni circa la determinazione di tale valore, anche ai fini dell'assolvimento dell'obbligo del versamento dell'importo dell'uno per mille ad esso relativo, sono state da ultimo fornite dalla Camera arbitrale con il *Comunicato* n. 1/2020). Se per completezza va segnalato che il valore medio delle controversie relative ai 5 lodi "liberi" pronunciati nel 2020 è stato pari a circa 608.600 euro (formato da importi disposti tra un valore minimo di circa 20.000 euro e un valore massimo pari a 2.500.000 euro), di contro il valore delle controversie oggetto di procedura amministrata e definitivamente risolte con la pronuncia del lodo (9 nel 2020, in quanto altri 4 giudizi arbitrali hanno per quella data prodotto solo lodi parziali o su questioni pregiudiziali) ha presentato un valore medio di circa 5.848.032 euro (formato da importi disposti tra un valore minimo di circa 100.866 euro e un valore massimo pari a 25.514.882 euro). Tale dato è dunque superiore a quello registrato lo scorso anno, pari a circa 3.703.329, ma risulta ancora inferiore (seppure in misura di volta in volta diversa) rispetto a quello segnato negli altri anni dell'ultimo quinquennio; ed inoltre merita in proposito di essere sottolineata, a differenza dello scorso anno, la quasi totale dislocazione degli importi delle controversie nei primi tre scaglioni tra quelli normativamente previsti (v. Tab. 15.1), che ricomprende in particolare nel III scaglione come definito

sulla base del D.M. 31 gennaio 2018 il suddetto valore medio per il 2020 per le procedure "amministrate", ripartito a sua volta all'interno dello stesso scaglione, rispettivamente, tra valori sotto e sopra media).
La seconda serie di dati, sempre per l'anno 2020, vale a evidenziare gli elementi desumibili dall'esame dell'andamento delle funzioni di competenza della Camera arbitrale relativamente alla gestione dell'albo degli arbitri e dell'elenco dei periti per i giudizi arbitrali, tenuto conto del fattore normativo per il quale la durata della validità dell'iscrizione ai suddetti albo ed elenco è triennale (con una interruzione obbligatoria di un biennio prima di una eventuale e rispettiva nuova iscrizione: art. 210, comma 10, del d.lgs. n. 50/2016). In effetti, per quest'anno, va registrata una divaricazione tra la tendenza relativa all'albo e quella relativa all'elenco, per il quale ultimo in specie si registra nel corso degli anni più recenti una più marcata oscillazione nelle manifestazioni di interesse: in particolare, l'albo degli arbitri per il 2020 ha visto 50 cancellazioni a fronte di 74 nuove iscrizioni; l'elenco dei periti 24 cancellazioni a fronte di 23 nuove iscrizioni.
Nel loro complesso questi primi dati, comunque, sembrano sufficienti per rappresentare una situazione ancora di incertezza in cui è costretto l'arbitrato per il contenzioso dei contratti pubblici provocata dalle sinergie che si sono venute a realizzare tra alcuni fattori di indole anche diversa e che sono stati ampiamente analizzati nelle *Relazioni* degli ultimi anni.
Nel 2020 6 procedimenti arbitrali risultano alla Camera arbitrale, per motivi spesso diversi tra loro, in situazione di quiescenza, con inevitabili effetti negativi sulla questione della loro ragionevole durata, situazione sulla quale la Camera arbitrale pure ha cercato di intervenire per quanto di sua competenza con l'adozione del *Comunicato* n. 1/2016 e il suo aggiornamento deciso nel novembre 2017 (e sulla cui base nel 2020 è stato adottato un provvedimento di archiviazione). Peraltro, a questo proposito merita di essere considerata un'altra serie di dati, appunto quella relativa alla durata dei procedimenti conclusi con il deposito del lodo (definitivo) presso la Camera arbitrale. Nel 2020 si è trattato in media di poco meno di 421 gg. per i 9 arbitrati condotti secondo il rito amministrato, media risultante da una serie compresa tra un valore massimo di 670 gg. e un valore minimo di 150 gg. (l'unico giudizio, dunque, per il quale si registra un termine inferiore al termine ordinario di 240 gg. previsto dal c.p.c., che è stato invece pareggiato in altri due giudizi). A fronte di ciò l'osservazione dei dati desumibili dal deposito dei 5 lodi pronunciati all'esito di arbitrati condotti secondo il rito libero evidenzia una durata media di circa 517 gg., ricompresa tra un minimo di 231 gg. e un massimo di 1.000 gg. E per completezza va altresì ricordata in questo ambito la rilevazione in due casi di indebite postergazioni del deposito stesso rispetto al termine stabilito espressamente (seppur in difetto di perentorietà) dal codice dei contratti pubblici; ciò che ha indotto la Camera arbitrale a ribadire in merito il dovere degli arbitri, trattandosi di adempimento necessario connesso alla pluralità di interessi ed esigenze che la funzione arbitrale nella materia dei contratti pubblici sempre impone di soddisfare, e a dichiarare di valutare il descritto comportamento, per eventuali fattispecie rilevanti nell'esercizio delle proprie attribuzioni, quale violazione di doveri presidiati dal Codice deontologico degli arbitri camerali (verbale n. 8).

Per quanto riguarda la tipologia di contratto pubblico interessata dal ricorso all'arbitrato, si evidenzia la conferma, come risultava già pure dalle *Relazioni* precedenti, della vocazione tradizionale dell'istituto: esso, infatti, viene utilizzato come metodo alternativo di risoluzione delle controversie concernenti soprattutto l'appalto di lavori e tutte quelle prestazioni che con i lavori sono connesse, vale a dire, in buona sostanza, quei contratti che producono, in ragione dei loro importi mediamente superiori, un maggiore impatto sul sistema economico. In specie, per quanto si riferisce alle 13 procedure di arbitrato amministrato esitate nel 2020 con lodi definitivi o parziali, 10 hanno riguardato appalti di lavori, 2 appalti di servizi (di cui 1 collegato con un contratto di locazione), 2 concessioni di servizi (e trova dunque ancora conferma la inesistenza di arbitrati su controversie riguardanti solo contratti per forniture).

15.3. La tenuta dell'albo e degli elenchi e la nomina degli arbitri e degli ausiliari del collegio

Le disposizioni di cui all'art. 210, commi da 7 a 10 e comma 12, del d.lgs. 50/2016, 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 necessari.
Peraltro, come già osservato, l'innovazione forse più importante in materia è contenuta nel comma 6 dell'art. 209, e consiste nel riordino ed estensione delle regole di inconferibilità dell'incarico arbitrale già presenti nella normativa previgente. È poi da aggiungere la menzione della regola di vera e propria incompatibilità, contenuta nel comma 10 dell'art. 210, e per la quale durante il periodo di appartenenza, e nei successivi tre anni, i soggetti iscritti all'albo non possono espletare incarichi professionali in favore delle parti dei giudizi arbitrali da essi decisi, ivi compreso l'incarico di arbitro di parte.
Le regole per la nomina ad arbitro desumibili dalle disposizioni appena richiamate sono da intendersi applicabili, per la parte in cui possano venire in rilievo, anche per le designazioni ad opera delle amministrazioni pubbliche dei dirigenti pubblici come arbitri di parte, secondo la previsione originariamente introdotta dall'art. 1, commi 22-24, legge 190/2012 e mantenuta con parziale ridefinizione dall'art. 209, comma 5, del nuovo Codice. Al rispetto di tale ultima norma le amministrazioni sono tenute con obbligo diversamente graduato a seconda della natura della controparte in lite, fermi restando altresì in ogni caso gli obblighi di pubblicità e rotazione nelle nomine ove facciano uso, con atto motivato, della facoltà loro lasciata dalla norma di procedere alla designazione di arbitro con requisito soggettivo diverso purché con scelta operata nell'ambito dell'albo.
In proposito, peraltro, si ritiene di dover segnalare, come nelle *Relazioni* degli ultimi anni, l'opportunità che le amministrazioni procedano alle designazioni di loro competenza individuando il dirigente pubblico da scegliere, specialmente nei casi nei quali la controversia sia insorta con un soggetto privato, all'interno di un comparto di inquadramento del personale pubblico diverso da quello cui afferisce l'amministrazione parte in lite. Criterio, quello prospettato, del resto, di facile attuabilità, considerato che, come negli anni precedenti, anche nel 2020 nella maggior parte dei procedimenti amministrati (8 su 9) al cui esito sono stati depositati lodi definitivi parte pubblica era un ente operante in ambito regionale e locale. E in merito va osservato che, in effetti, delle tre designazioni di dirigenti nella qualità di arbitri di riferimento delle amministrazioni pubbliche intervenute nel 2020, due sembrano corrispondere al suddetto criterio.
Ancora a proposito della nomina dell'arbitro eligibile dalla parte pubblica merita di essere qui ricordata la problematica emersa quanto alla richiesta fatta presente agli interessati dalla Camera arbitrale che anche nel caso di designazione in via sostitutiva ex art. 810 c.p.c. la scelta ricada su soggetto iscritto all'albo, ritenendo la Camera stessa che, trattandosi di funzione esercitata da soggetto operante in via suppletiva, essa non possa non ritenersi sottoposta agli stessi limiti e requisiti disposti dalla legge per l'esercizio da parte del soggetto, pubblica amministrazione, dotato del potere

originario e rimasto inerte; ciò stante, ancora una volta, la ritenuta indefettibilità del potere-dovere della Camera arbitrale di complessiva verifica in capo ai soggetti designati dei requisiti previsti dalla legge a tutela dei criteri direttivi di integrità, imparzialità e responsabilità degli arbitri parimenti stabiliti dalla legge delega nonché, in ogni caso, la già ricordata ricaduta in termini di nullità del lodo, ai sensi dell'art. 209, comma 7, del decreto legislativo, delle nomine effettuate in violazione delle disposizioni di cui ai commi 4-6. Problematica questa che si ricollega strettamente all'altra, rilevata nella prassi delle determinazioni camerali per l'amministrazione dell'arbitrato, della carenza di espresso coordinamento tra i poteri assegnati alla Camera arbitrale costituita presso l'ANAC e quelli assegnati all'Autorità giudiziaria competente rispettivamente dal codice dei contratti pubblici, art. 209 comma 4, e dal codice di procedura civile, artt. 810 e 811, con riguardo al procedimento per la nomina del collegio arbitrale in caso di inerzia di una parte nella designazione dell'arbitro di competenza e di iniziativa di controparte per la designazione sostitutiva; problematica, quest'ultima, di cui la Camera arbitrale, ritenutane la valenza sistemica e la rilevanza per gli interessi pubblici e privati coinvolti, ha inoltrato apposita *Segnalazione* all'Autorità (verbale n. 455) anche ai fini della promozione di un eventuale intervento legislativo (la questione è peraltro ancora pendente, avendo l'ANAC, a seguito della suddetta *Segnalazione*, deciso di richiedere apposito parere circa l' interpretazione della normativa di riferimento al Consiglio di Stato, il quale a sua volta con decisione del 6 novembre 2019 della I Sezione ha disposto di procedere, preliminarmente all'espressione del richiesto parere e anche in vista di un possibile intervento normativo, all'acquisizione dell'avviso del Ministero della giustizia e della Presidenza del Consiglio dei Ministeri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi).

L'individuazione del terzo arbitro è effettuata dal Consiglio della Camera arbitrale secondo una procedura a due fasi, disciplinata con i *Comunicati* n. 2 e n. 8 del 2016, come aggiornati nel 2020 con la finalità precipua di rimediare alle questioni applicative che conseguentemente al funzionamento casuale dell'estrazione a sorte in modalità elettronica erano state rilevate in questi anni, e in particolare alla reiterata e anche continuativa estrazione di alcuni nominativi e per contro alla mancata estrazione di altri anche per l'intera durata di validità dell'iscrizione del singolo soggetto all'Albo degli arbitri tenuto dalla Camera arbitrale. Ora, a seguito della riscrittura dell'algoritmo utilizzato allo scopo, nella prima fase è formato un elenco di quattordici soggetti che garantisca la presenza, tra i primi undici, di tre estratti ricompresi in ciascuna delle categorie indicate nelle lettere a) e b) – rispettivamente, avvocati e tecnici - e di cinque estratti nelle categorie di cui alla lett. c) – professori universitari e dirigenti pubblici - dell'art. 210, comma 7, del codice, mentre per i rimanenti tre il sorteggio è effettuato tra tutte le categorie sopra indicate, nel numero di 1 per ciascuna di esse, ma con limitazione, per questa parte della procedura, della estrazione ai soli soggetti con iscrizione all'Albo degli arbitri in scadenza nei 6 mesi successivi; nella seconda fase, fatte salve eventuali motivate controindicazioni provenienti dalle parti interessate, è determinato il nominativo del presidente del collegio arbitrale secondo criteri predeterminati ed oggettivi, risultanti dal

curriculum personale dei sorteggiati, e predefiniti dalla Camera stessa.
Per quanto riguarda l'iscrizione all'elenco dei periti (peraltro eventualmente non cumulabile con quella all'albo degli arbitri), le innovazioni rispetto al codice del 2006, contenute nel comma 8 dell'art. 210 del codice del 2016, sono state due, che sembrano corrispondere entrambe a un intento di allargamento della platea dei soggetti potenzialmente interessati. Nel nuovo testo è venuta meno la delimitazione dell'ambito dei soggetti legittimati a domandare l'iscrizione in questo elenco operata, come nel testo precedente, con espresso riferimento alla categoria dei tecnici individuati per l'esercizio della funzione arbitrale con l'aggiunta dei dottori commercialisti; ora si tratta solo di soggetti in possesso del diploma di laurea e comprovata esperienza professionale, maturata in almeno un quinquennio di attività (e questa è la seconda innovazione, rispetto al precedente limite decennale), con relativa iscrizione all'albo se richiesta.
Anche per il 2020 è stata confermata la tendenza per la quale le concrete nomine per la funzione di terzo arbitro ricadono in prevalenza su soggetti titolari di competenze ed esperienze giuridiche, tendenza ancora piuttosto marcata ma in diminuzione rispetto agli anni precedenti (per quest'anno, infatti, ciò ha riguardato 9 nomine su 14). Per quanto riguarda poi la nomina dei CTU, anche al fine di agevolare l'orientamento dei collegi arbitrali nella richiesta alla Camera di designazione dei periti per specifiche competenze professionali e quindi di facilitare la gestione del relativo elenco da parte della Camera stessa in funzione delle decisioni conseguenti, con il *Comunicato* n. 6/2016 (aggiornato nel 2019, ma invero per la parte riguardante il modulo di iscrizione all'albo degli arbitri) la Camera, tra l'altro, ha disposto che è facoltà del richiedente l'iscrizione indicare, oltre alla qualificazione professionale posseduta, anche la propria specializzazione professionale, nell'ambito della prima e in numero anche superiore a uno ma comunque non superiore a cinque, per la quale si presenta la domanda previa menzione dei pertinenti codici di riferimento ivi segnalati. Tale innovazione, peraltro avente carattere meramente facoltativo, in un primo periodo è sembrata aver riscontrato tra gli interessati una qualche attenzione, che risulta però venuta meno nell'ultimo periodo, in modo parallelo alla già riscontrata diminuzione dell'interesse alla stessa iscrizione all'elenco. Eppure essa può risultare di notevole utilità per la Camera arbitrale, anche in funzione dell'esercizio della sua già ricordata competenza alla formazione di una lista di esperti per la procedura di accordo bonario, stante la prassi della Camera stessa di trarre parte dei suddetti nominativi appunto dall'elenco dei periti.
Infine, all'elenco dei segretari dei collegi arbitrali possono essere iscritti i funzionari in possesso di diploma di laurea in materia giuridica o economica o equipollenti e, ove necessario, in materie tecniche, inseriti nei ruoli delle pubbliche amministrazioni di cui al d.lgs. n. 165/2001, aventi un'anzianità di servizio in ruolo non inferiore a cinque anni (art. 210, comma 12, del nuovo codice: si veda anche il *Comunicato* n. 7/2016, aggiornato nel 2019 al fine di rendere più trasparenti ed efficienti le modalità di gestione dell'elenco stesso, anche tenuto conto del modesto numero di iscrizioni). Rispetto al regime contenuto nel codice precedente, la disciplina ha optato, ai fini della delimitazione dell'area dei funzionari legittimati a

presentare domanda di iscrizione all'apposito elenco, per la espressa menzione di una delle leggi – appunto quella sul rapporto di lavoro presso le pubbliche amministrazioni – che contengono una definizione legale di pubblica amministrazione, mantenendo nel contempo una indicazione specifica relativa ai funzionari dell'ANAC (art. 209, comma 8). Nel 2020 si sono registrate 9 iscrizioni, di cui in effetti 6 hanno riguardato funzionario ANAC (e in questo senso il rapporto tra gli iscritti quanto ad amministrazione di provenienza del funzionario ha in buona parte riprodotto un assetto che era già venuto in essere negli ultimi due anni di applicazione del nuovo codice, secondo un trend che contempla al riguardo una oscillazione ricompresa tra circa il 62 e circa il 69 per cento del totale).

15.4 I compensi degli arbitri e dei consulenti tecnici d'ufficio e il riparto delle spese del giudizio arbitrale

Il decreto del Ministro delle infrastrutture del 31 gennaio 2018 ha finalmente posto fine al regime di diritto transitorio disposto sul punto dei compensi dei collegi arbitrali dal d.lgs. 50/2016 e basato sulla permanenza in essere della disciplina contenuta nel D.M. 398/2000, concernente la determinazione di parametri e limiti in materia; parametri e limiti rispetto ai quali la Camera arbitrale aveva potuto constatare mediante la presa in considerazione dei lodi e delle apposite ordinanze depositate presso la stessa Camera ai sensi di legge una prassi di elusione e superamento nella liquidazione dei compensi dei collegi arbitrali nominati per le procedure c.d. libere, facendone oggetto di apposita *Segnalazione* all'ANAC e alla Cabina di regia (v. la *Relazione* per il 2017, cui ne ha fatto seguito una seconda nel 2020: verbale n. 3). Al suddetto decreto (aggiornabile con cadenza triennale come da previsione di legge) la Camera arbitrale ha dato immediata attuazione successivamente alla sua entrata in vigore nell'aprile 2018.

In questo contesto, comunque, appare significativa l'osservazione dell'andamento delle liquidazioni dei compensi da parte della Camera arbitrale, che consente di mettere in rilievo gli esiti dell'opera di razionalizzazione messa in campo dalla Camera stessa a partire dal 2015 (si vedano i *Comunicati* n. 2 e 3 del 2015), e che a questo punto sembra aver prodotto una situazione pressoché normalizzata. I compensi riconosciuti a favore dei collegi arbitrali per i 9 lodi amministrati definitivi depositati e liquidati nel 2020 ammontano a 242.750 euro per una media pari a 30.343,75 euro, a sua volta calcolata tenendo conto di un compenso minimo pari a 5.000 euro e di un compenso massimo pari a 65.000 euro; lo scostamento in diminuzione rispetto alle richieste dei collegi arbitrali è risultato complessivamente pari al 21,33 per cento (e si tenga altresì conto che in due casi la liquidazione è stata pari alla richiesta e che in un caso la richiesta stessa non è stata nemmeno presentata).

Nei cinque anni immediatamente precedenti i dati rilevanti erano, rispettivamente, quanto a valore medio del compenso, pari nel 2019 a 37.581,64 euro, nel 2018 a 25.357,40 euro, nel 2017 a 43.936,73 euro, nel 2016 a 40.504,53 euro, nel 2015 a 28.562,50 euro, nel 2014 a 32.974,14 euro (v. Fig. 15.2), e quanto a scostamento in diminuzione, pari nel 2019 al 10,84 per cento, nel 2018 al 43,77 per cento, nel

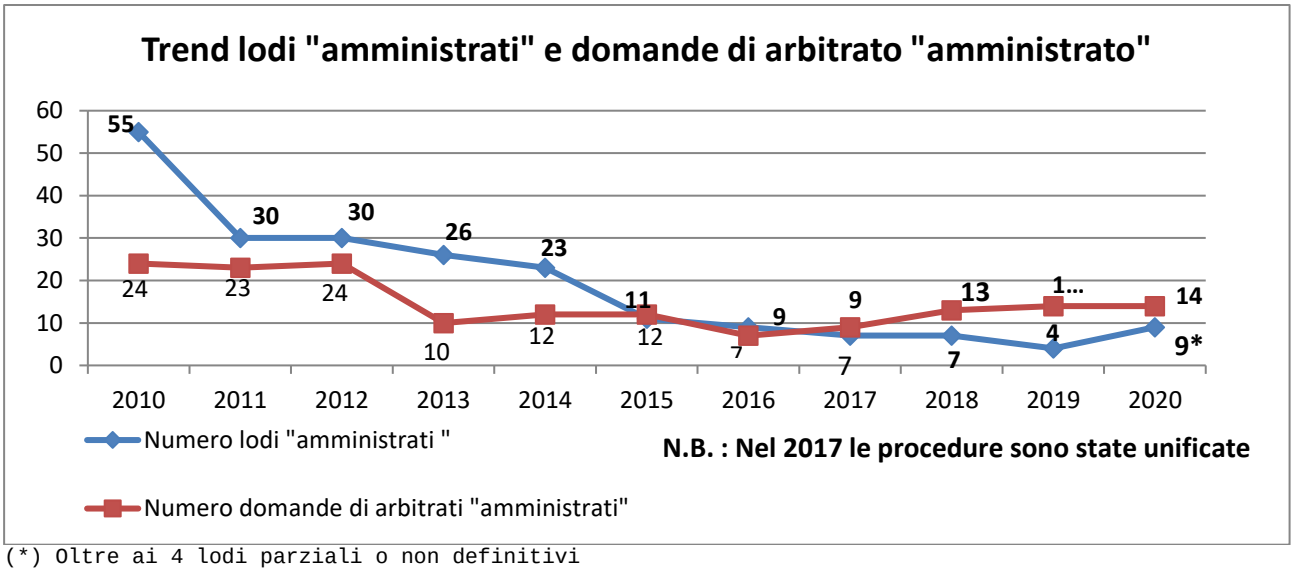
2017 al 38,47 per cento, nel 2016 al 39,15 per cento, nel 2015 al 53,40 per cento, nel 2014 al 29,62 per cento (v. Fig. 15.3).
A fronte di ciò, dai 5 lodi "liberi" depositati nel 2020 presso la Camera arbitrale si evince che il valore dei compensi liquidati dai collegi arbitrali è pari a 125.479 euro, per un importo medio di 25.095,80 euro (compreso tra un minimo di 11.336 euro e un massimo di 46.988 euro).
Per quanto concerne i compensi per i consulenti tecnici d'ufficio, la normativa attualmente vigente sul punto (art. 209, comma 18, del d.lgs. n. 50/2016), confermando la disciplina precedente, dispone il rinvio agli articoli da 49 a 58 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, e alla misura derivante dall'applicazione delle tabelle ivi previste.
Nel 2020, peraltro, non vi è stata per le procedure amministrate alcuna liquidazione a favore di consulente d'ufficio disposta dalla Camera arbitrale. Anche con riguardo a questo tipo di compensi, nondimeno, merita di essere richiamato il dato tratto dalle *Relazioni* degli anni precedenti, per cui lo scostamento medio in diminuzione rispetto alla richiesta del professionista era stato pari nel 2019 al 50 per cento, nel 2018 al 64,74 per cento, nel 2017 al 44,83 per cento, nel 2016 al 64,54 per cento, nel 2015 al 70,80 per cento, nel 2014 al 21,12 per cento, con totale o comunque forte compressione degli incrementi ultratabellari richiesti (Figure 15.2 e 15.3). Una liquidazione di compenso per CTU, invece, risulta relativamente a 1 dei 5 arbitrati condotti con procedura non amministrata, per un importo di 6.511,59 euro.
In definitiva, anche per questa parte si evidenziano con forza le opportunità aperte da un meccanismo di unificazione delle procedure di arbitrato in materia e da operazioni di assestamento dei comportamenti conseguenti, idonei a favorire una attenta gestione pure di questo profilo dell'istituto arbitrale, conformemente, del resto, al criterio direttivo del contenimento dei costi del giudizio arbitrale sancito dalla legge n. 11/2016.
Va infine segnalato sul punto delle spese per il giudizio arbitrale (quasi sempre trattate in modo comprensivo dei compensi per il collegio arbitrale e delle altre voci di spesa), come dai lodi amministrati depositati nel 2020 risulti che in due casi il riparto ha penalizzato la parte pubblica (con il 100 per cento a suo carico), in un caso la parte privata (con i due terzi a suo carico), mentre negli altri 6 casi è stato paritario tra le parti. In altri termini, dunque, l'imputazione al 50 per cento delle spese è stata deliberata nel 67 per cento circa dei giudizi nelle procedure amministrate, con una composizione che conferma sostanzialmente, seppure in misura leggermente decrescente, il trend dei due anni precedenti. Di contro, nel 2020 per i 5 lodi "liberi" pronunciati il riparto paritario (diversamente da quanto rilevato ad esempio per l'anno 2018) non è risultato prevalente, avendo per tre casi (pari al 60 per cento del totale delle procedure non amministrate) penalizzato la parte pubblica (in due casi con il 100 per cento a suo carico, nel terzo con i due terzi a suo carico) (Fig. 4).

15.5 Il deposito dei lodi

Nel 2020 ha cominciato a trovare pratica attuazione – ragionevolmente da pensare in stretta correlazione con l'emergenza sanitaria -

l'innovazione in punto di deposito dei lodi disposta con il comma 13 dell'art. 209 del codice dei contratti pubblici del 2016, laddove prevede la possibilità che il deposito medesimo venga effettuato in forma telematica, pur restando garantita la permanenza della possibilità di trasmissione del lodo nelle forme finora vigenti. La modalità telematica è stata disciplinata dalla delibera ANAC n. 48 del 30 gennaio 2019, con la quale è pervenuto a compiuta formalizzazione il procedimento avviato dalla Camera arbitrale, con approfondita istruttoria condotta in interlocuzione con gli uffici competenti dell'ANAC, a seguito del quale la Camera stessa aveva provveduto alla formulazione di una proposta circa le modalità di attuazione della norma in oggetto, che è stata sottoposta anche al parere dell'Agenzia delle entrate per la parte concernente gli adempimenti ai fini dell'osservanza degli obblighi fiscali da parte dei soggetti gravati degli stessi. Nondimeno proprio per questa parte alcune criticità sono emerse quanto alle specifiche modalità di assolvimento da parte dei collegi arbitrali dell'obbligo dell'imposta di bollo, che hanno indotto la Camera arbitrale, una volta rilevato un qualche disallineamento tra le previsioni contenute in merito nella citata delibera ANAC e le indicazioni contenute al riguardo in documenti formulati dall'Agenzia delle Entrate, ad invitare, con una sua proposta, l'Autorità a una rinnovata interlocuzione con l'Agenzia fiscale anche in vista di una eventuale modifica della stessa delibera del 2019 e comunque al fine di favorire la più ampia e sicura fruizione da parte dei collegi arbitrali di tale modalità di deposito dei lodi. Ancora in tema di deposito dei lodi altra iniziativa era stata assunta dalla Camera arbitrale già dal 2018 allo scopo di implementare, attraverso la modalità della riscossione mediante ruolo, l'osservanza dell'adempimento a carico delle parti del giudizio arbitrale del versamento entro 15 gg. dalla pronuncia del lodo di una somma pari all'uno per mille del valore della controversia, disposto dall'art. 209, comma 12, del codice; tale modalità è poi stata formalizzata dall'art. 4, comma 2, della delibera ANAC n. 1174 del 19 dicembre 2018, recante attuazione dell'art. 1, commi 65 e 67, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per l'anno 2019 (e poi parimenti reiterata nelle delibere per gli anni successivi), con disposizione nella quale è stabilito che "il mancato versamento dell'uno per mille, entro quindici giorni dalla pronuncia del lodo arbitrale, di cui all'art. 209, comma 12, del d.lgs. 50/2016, comporta l'avvio della procedura di riscossione coattiva a carico delle parti, mediante ruolo, delle somme non versate sulle quali saranno dovute, oltre agli interessi legali, le maggiori somme ai sensi della normativa vigente". L'azione di ricognizione dei crediti non riscossi per mancata effettuazione del suddetto versamento relativo alle controversie decise per lodo depositato presso la Camera arbitrale a partire dall'anno 2014, svolta nel 2019 dalla Camera stessa, e il costante monitoraggio praticato ancora dalla Camera sul punto, con conseguente comunicazione delle risultanze all'ufficio competente dell'ANAC, sembrano aver garantito un buon grado di assolvimento dell'obbligo in questione, di cui, è evidente la rilevanza in termini di buon andamento della funzione di amministrazione dell'arbitrato per i contratti pubblici e del principio di responsabilità in materia.

Figura 15.1. *Trend lodi "amministrati" e domande di arbitrato "amministrato".*

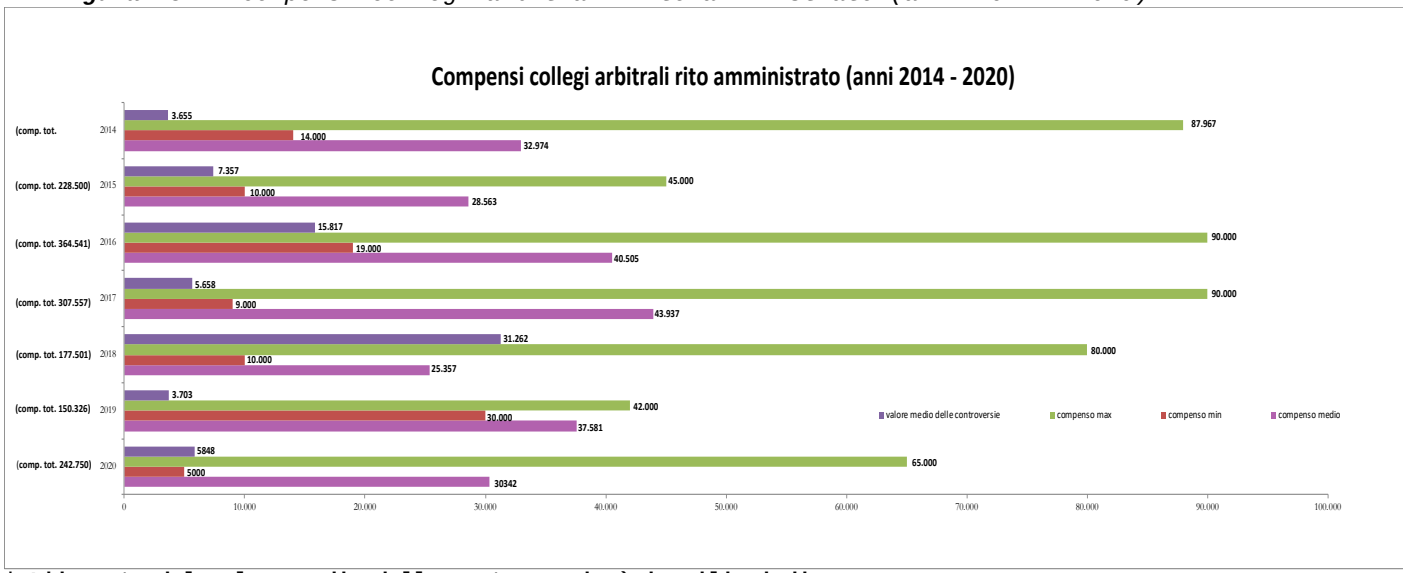


(*) Oltre ai 4 lodi parziali o non definitivi

***Tabella 15.11*Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. 31 gennaio 2018**

Valore delle controversie in base alla Tariffa allegata al D.M. 31/1/2018	Arbitrati amministrati
I scaglione (fino a € 500.000,00)	3
II scaglione (da € 500.001,00 a € 2.500.000,00)	2
III scaglione (da € 2.500.001,00 a € 10.000.000,00)	3 (0+3)
IV scaglione (da € 10.000.001,00 a € 30.000.000,00)	1
V scaglione (da € 30.000.001,00 a € 100.000.000,00)	/

Figura 15.2. *Compensi collegi arbitrali rito amministrato (anni 2014 - 2020).*



*** L'importo del valore medio delle controversie è in milioni di euro**

Figura 15.3. *Scostamenti percentuali compensi collegi arbitrali (anni 2014-2020) e CTU (anni 2014-2019).*

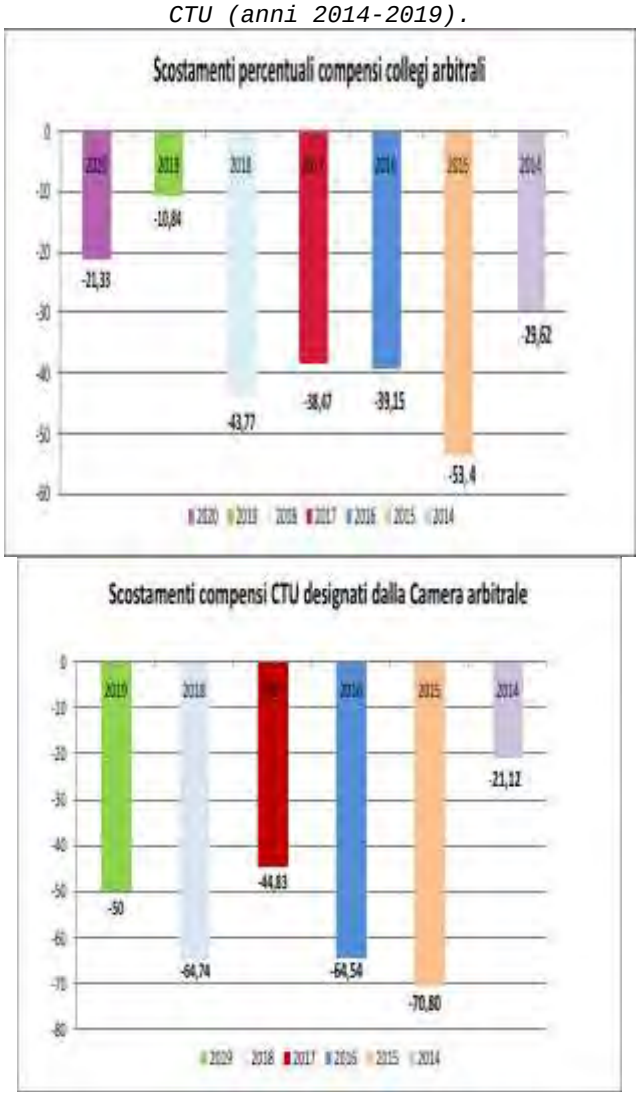
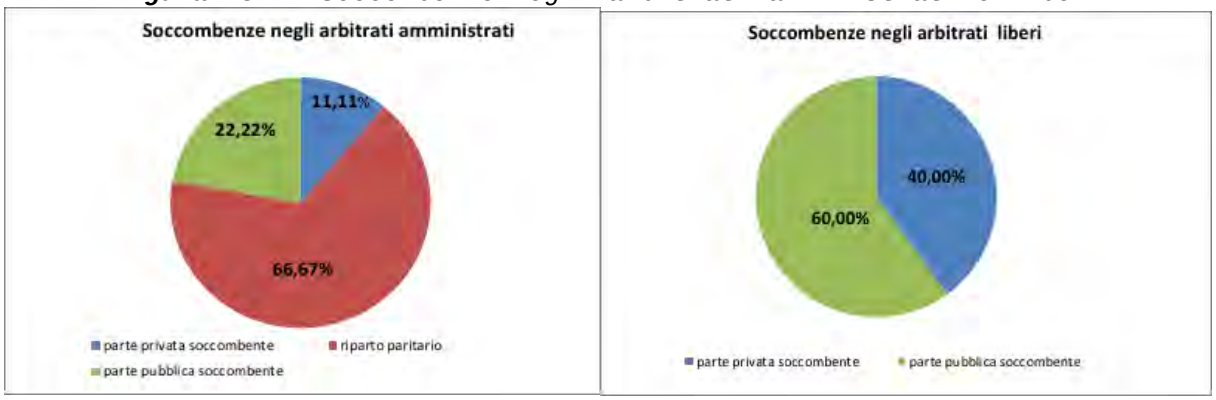


Figura 15.4. *Soccombenze negli arbitrati amministrati e liberi*



PARTE IV

Organizzazione

Capitolo 16

Organizzazione e funzionamento dell'Autorità

16.1 Organizzazione e ordinamento del personale

Nel 2020 l'ordinamento giuridico ed economico del personale dell'Autorità è stato definitivamente allineato a quello delle altre autorità indipendenti.
L'art. 52-*quater*, del d.l. 24 aprile 2017, n. 50, convertito in legge 21 giugno 2017, n. 96, come modificato dall'art. 1, co. 298, lett. a), b) e c), della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018) ha attribuito all'Autorità il potere regolamentare per definire:

- l'organizzazione;
- il funzionamento;
- l'ordinamento giuridico ed economico del proprio personale secondo i princìpi contenuti nella legge 14 novembre 1995, n. 481.

L'art. 52-*quater* dispone, inoltre, che l'ANAC adegua il trattamento economico del personale, tenuto conto delle proprie specifiche esigenze funzionali e organizzative e nei limiti delle risorse disponibili per tale finalità, sulla base dei criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'AGCM.
La disposizione in esame opera un rinvio alla normativa contenuta nella legge 481/1995 concernente le "Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità".
In particolare, la disposizione normativa a cui si rinvia è l'art. 2, comma 28, della citata legge, che è norma applicabile alla generalità delle autorità indipendenti. Tale norma dispone che «ciascuna Autorità, con propri regolamenti, definisce, entro trenta giorni dalla sua costituzione, le norme concernenti l'organizzazione interna e il funzionamento, la pianta organica del personale di ruolo, che non può eccedere le centoventi unità, l'ordinamento delle carriere, nonché, in base ai criteri fissati dal contratto collettivo di lavoro in vigore per l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali e organizzative, il trattamento giuridico ed economico del personale».
L'Autorità ha dato attuazione alla citata norma adottando il Regolamento sull'ordinamento giuridico ed economico del personale, prendendo a riferimento il modello attualmente vigente presso l'AGCM.
Il Regolamento è entrato in vigore il 1 gennaio 2019, salvo alcune disposizioni, perché l'art. 52-*quater* ha imposto un disallineamento di un anno fra la data di entrata in vigore della disciplina giuridica rispetto all'entrata in vigore della disciplina economica, con ricadute anche notevoli per alcuni istituti giuridici. A far data dal 1° gennaio 2020 è entrata in vigore anche la nuova disciplina sul trattamento economico del personale che ha reso efficaci tutti gli istituti del Regolamento.
Il Regolamento segue in maniera abbastanza puntuale l'impostazione dell'omologo regolamento vigente in AGCM, anche nella prospettiva della istituzione di un eventuale comparto delle autorità

indipendenti. Tuttavia, pur mantenendo l'impianto complessivo, l'Autorità ha ritenuto – nell'esercizio della propria potestà regolamentare e dell'autonomia garantita dalla legge - di introdurre, in alcuni ambiti, specifiche disposizioni in quanto più confacenti al modello organizzativo attualmente presente in ANAC. L'art. 1, comma 3, del regolamento prevede, infatti, che il trattamento giuridico ed economico del personale è stabilito in base ai criteri fissati dalla disciplina vigente in materia del rapporto di lavoro dei dipendenti AGCM, tenuto conto delle specifiche esigenze funzionali ed organizzative dell'Autorità.
Quanto alla disciplina del trattamento economico del personale essa è stata mutuata, in attuazione dell'art. 52-*quater*, dal modello AGCM. Tuttavia, considerato che il trattamento economico spettante attualmente al personale AGCM è più elevato rispetto a quello corrisposto al personale ANAC e, tenuto conto dei vincoli normativi di bilancio, è stato necessario individuare specifici criteri di inquadramento.
Considerati i vincoli di bilancio e la necessità di garantire anche per il prossimo futuro la stabilità economica dell'Autorità - non è stato possibile riconoscere al personale il corrispondente trattamento economico previsto dall'AGCM, ma si è proceduto effettuando una riparametrazione percentuale delle tabelle stipendiali AGCM.
Sotto il profilo organizzativo, il 16 ottobre 2019 è stato adottato il Regolamento concernente l'organizzazione e il funzionamento dell'Autorità al quale sono state apportate successive modifiche approvate con delibera n. 1125 del 4 dicembre 2019, con delibera n. 50 del 22 gennaio 2020 e con delibera n. 458 del 27 maggio 2020.
La dotazione organica teorica dell'Autorità è determinata dal DPCM del 1 febbraio 2016 e la tabella 16.1 riporta il personale attualmente di ruolo, alla data del 31 dicembre 2020, tenuto conto del personale in posizione di comando in servizio presso l'Autorità.

Tabella 16.1

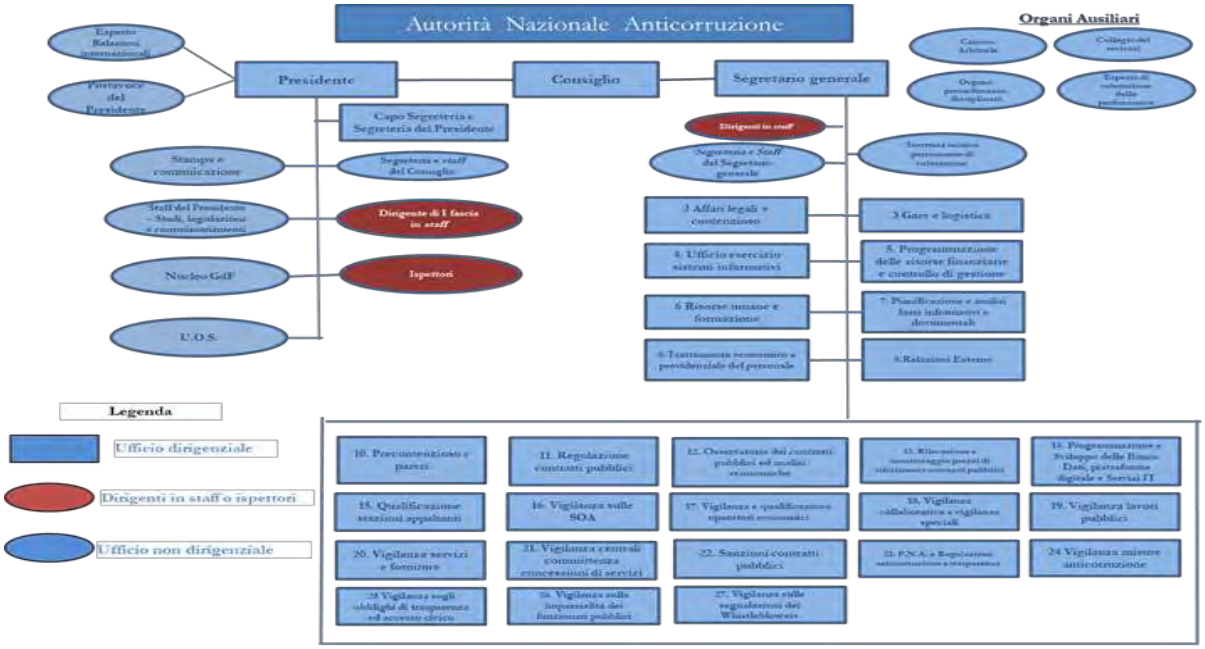
PROFILO PROFESSIONALE	NUMERO DI RISORSE
Dirigenti di I fascia*	1
Dirigenti di II fascia	34
Funzionari	186
Operativi	81
TOTALE	**302**

* la posizione di dirigente di I fascia è da intendersi ad esaurimento.

L'assetto organizzativo dell'Autorità è articolato in 27 uffici che prevedono la copertura di posizioni dirigenziali, compreso quello del Capo Segreteria e Segreteria del Presidente, da una unità organizzativa retta dal dirigente di I fascia con il compito di coordinamento del pool costituito da 6 dirigenti Ispettori, da un dirigente in Staff al Segretario Generale e da unità organizzative non dirigenziali, quali: Esperto per le Relazioni Internazionali, Portavoce del Presidente, Stampa e Comunicazione, Staff del Presidente e Studi, Legislazione e Commissariamenti, Unità Operativa Speciale (U.O.S.), Nucleo anticorruzione della Guardia di Finanza, Segreteria

e Staff del Consiglio, Segreteria e Staff del Segretario Generale, Struttura tecnica permanente di valutazione delle performance. Completano l'assetto organizzativo gli organi ausiliari dell'Autorità costituiti dalla Camera arbitrale, dall'Organo collegiale per i provvedimenti disciplinari, dal Collegio dei revisori dei conti e dall'Esperto per la valutazione delle performance.
Il predetto assetto organizzativo prevede delle strutture di diretta collaborazione con l'organo di indirizzo politico dell'Autorità quali lo staff del Presidente e dei Consiglieri e le unità organizzative dipendenti funzionalmente dal Presidente; sette sono gli uffici di supporto e alle dirette dipendenze del Segretario Generale che, nell'esercizio delle sue funzioni di vertice dell'amministrazione, coordina tutte le strutture organizzative a garanzia dell'attuazione dell'indirizzo politico e della gestione amministrativa dell'Autorità e diciannove sono gli uffici dedicati all'espletamento delle funzioni istituzionali, in materia di contratti pubblici, anticorruzione e trasparenza, demandate all'Autorità dalla normativa corrente.
Di seguito la rappresentazione grafica dell'organigramma della struttura organizzativa dell'Autorità alla data del 31 dicembre 2020.

Organigramma A.N.AC.



16.2 Misure per la trasparenza e l'anticorruzione

Il Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2020-2022 (di seguito PTPC 2020) è stato adottato nella seduta del Consiglio del 29 gennaio 2020 e posto in consultazione fino al 13 marzo 2020 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, anche al fine di accogliere un suggerimento di ordine formale pervenuto da parte di uno stakeholder, in modo da assicurarne l'attualità delle informazioni ivi riportate, che è stato approvato dal Consiglio in data 1 aprile 2020.

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.
Sebbene siano state introdotte alcune novità, la programmazione delle misure generali è stata effettuata in continuità rispetto alla precedente del 2019. Ciò anche in virtù della loro idoneità e funzionalità all'applicazione trasversale in tutti i processi dell'Autorità. Per tale motivo è stata operata un'attenta ricognizione dello stato di attuazione raggiunto nell'anno 2019, al fine di stabilire, per ciascuna di esse, le fasi di avanzamento del 2020, anche sotto il profilo dei rispettivi tempi di esecuzione. Si è reputato opportuno porre nel PTPC l'accento soprattutto su alcuni strumenti la cui corretta applicazione, proprio in considerazione della mission istituzionale dell'Autorità, risulta di fondamentale importanza, come, ad esempio, la misura relativa alla disciplina del conflitto di interesse/obblighi di comunicazione e di astensione, in relazione alla quale gli uffici competenti hanno provveduto a verificare le dichiarazioni rilasciate nel corso dell'anno 2020 dai dipendenti dell'amministrazione ed a proporre un affinamento della procedura seguita per la gestione delle comunicazioni rese da consulenti e collaboratori; quella delle autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio/attività ed incarichi extra-istituzionali, in riferimento alla quale si è verificato che non siano pervenute segnalazioni di richieste di incarichi extra-istituzionali non autorizzati; quella dell'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro (c.d. pantouflage o revolving doors), in attuazione della quale sono state acquisite n. 11 dichiarazioni; quella dell'inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali, attuata dagli uffici competenti richiedendo a tutto il personale dirigenziale - interessato dalla proroga degli incarichi - le dichiarazioni di assenza di cause d'incompatibilità aggiornate e definendo una procedura puntuale per l'espletamento delle verifiche. Inoltre, nel corso del 2020 è stata messa a punto la misura per il monitoraggio dei tempi procedimentali, sono stati individuati i criteri per l'applicazione della rotazione ed è stata aggiornata la procedura per l'acquisizione e la trattazione delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti (c.d. whistleblower) alla luce della direttiva UE 2019/1937 allo scopo di garantire la riservatezza così come richiesto dall'art. 54 bis del d.lgs. 165/2001. In merito a quest'ultima, a partire dal 15 gennaio 2019 è attiva on line la piattaforma "interna" accessibile o dalla sezione "Link Rapidi" della intranet aziendale o da casa collegandosi ad un indirizzo pubblicizzato sia nella intranet sia nei luoghi comuni dell'Autorità (spogliatoi, sala ristoro, sala call center ecc.).
Per quanto attiene all'attuazione della misura della trasparenza i flussi per la pubblicazione dei dati (art. 10 del d.lgs. n. 33/2013) sono stati riportati nella tabella di cui all'Allegato 5 del PTPC 2020. La situazione rappresentata tiene conto dell'organizzazione dell'Autorità come risulta dalla già citata delibera. L'ufficio del RPCT ha provveduto ad effettuare un costante monitoraggio della sezione "Amministrazione trasparente" volto a verificare la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate. In occasione dell'attestazione sugli obblighi di

pubblicazione l'OIV 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 riscontrato dal RPCT nell'Allegato 2 alla delibera n. 213/2020 rispetto a quanto pubblicato sul sito dell'amministrazione.
Nel corso del 2020, poi, sono pervenute 3 richieste di accesso civico "semplice", delle quali solo una ha richiesto un intervento di adeguamento, e n. 25 richieste di accesso civico generalizzato riferite a molteplici settori e aventi il contenuto più vario (v. Registro degli accessi).
Riguardo alle misure di carattere specifico sono stati vagliati, confermati ed integrati gli esiti delle operazioni di "assessment" delle stesse, svolte nel 2017 e nel 2018, riassunti in tre tabelle che riportano distintamente quelle indicate dagli Uffici che svolgono attività di vigilanza, quelle individuate dagli Uffici che si occupano di regolazione nonché quelle predisposte dagli Uffici del Presidente e del Segretario Generale. L'elencazione non può considerarsi tassativa, né esaustiva, in quanto ricomprende le misure comuni a più uffici appartenenti alla medesima area e non riporta, invece, le misure tipiche dell'attività specifica del singolo ufficio e non ripetibili per altri uffici ancorché afferenti alla stessa area.
Il PTPC 2020 è stato, poi, sottoposto a due monitoraggi semestrali sullo stato di attuazione delle misure, alle date del 30 giugno 2020 e 30 novembre 2020, i cui risultati sono stati riassunti anche nella relazione annuale del RPCT per l'anno 2020, pubblicata sul sito internet dell'ANAC. Dall'analisi dei relativi report è emerso che nel complesso le misure generali presentano un buon grado di attuazione.
In alcuni casi, infatti, si presentano ben strutturate e recepite da parte dell'amministrazione (attività svolta dal Comitato dei Garanti, misure di disciplina del conflitto d'interesse, inconferibilità/incompatibilità per posizioni dirigenziali, autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio - attività ed incarichi extra-istituzionali, formazione – v. paragrafo 2.4 della presente Relazione -, azioni di sensibilizzazione e rapporto con la società civile – v. paragrafo 2.3 della presente Relazione -, monitoraggio dei tempi procedimentali, istituzione dell'Agenda pubblica degli incontri, patti d'integrità, tutela del whistleblower e responsabile dell'Anagrafe per la Stazione appaltante). In altri, sebbene non ancora realizzate compiutamente, in via di progressiva definizione (codice di comportamento e informatizzazione dei processi).
Non sono emerse particolari criticità neanche dall'analisi delle risultanze della rendicontazione sull'attuazione delle misure specifiche. Inoltre, da una lettura coordinata dei precedenti report di monitoraggio redatti nelle passate annualità può evincersi in generale un graduale ma continuo miglioramento di tutta l'attività di prevenzione della corruzione svolta dall'Autorità.
Sulla base dei predetti esiti del monitoraggio si è, pertanto, proceduto alla predisposizione del PTPC 2021-2023 e si sono apportati alcuni ritocchi alla metodologia di analisi del rischio realizzate attraverso la rimodulazione della strumentazione utilizzata. In particolare, è stato adottato un "Registro dei rischi" dell'Autorità, alimentato dalle informazioni riferite al processo di gestione del rischio contenute nelle mappature dei singoli uffici. Da quest'ultime,

infatti, sono stati estrapolati i seguenti dati: elencazione dei processi per ciascuna area di rischio; descrizione delle attività in cui si articolano i singoli processi; descrizione dell'evento a rischio; indicazione del livello di esposizione a rischio dell'attività (medio, alto o altissimo); misure di prevenzione individuate dagli uffici; soggetto responsabile dell'attuazione delle misure. Dette informazioni sono state, poi, oggetto di categorizzazione in base alle aree di rischio di rispettiva pertinenza, effettuando un attento esame delle aree di rischio generali rintracciabili in Autorità e definendo ulteriori aree di rischio specifiche, in cui poter collocare i processi non associabili alle prime.

Nell'elaborazione della strategia di prevenzione della corruzione per il triennio 2021-2023, come di consueto, si è tenuto conto di 4 fattori che influenzano le scelte di un ente: la mission istituzionale dell'Autorità; la sua struttura organizzativa e l'articolazione funzionale; la metodologia utilizzata nello svolgimento del processo di gestione del rischio; le modalità di effettuazione del monitoraggio.

In merito alla valutazione del rischio è stata confermata l'adozione di un sistema di misurazione che si ispira al modello adottato dal "UN Global Compact".

Per quanto attiene alle misure specifiche, poi, è stata dedicata particolare attenzione alla soddisfazione delle esigenze di uniformità e semplificazione rilevate in occasione dei monitoraggi e della sistemazione dei dati all'interno del suddetto Registro.

Per quanto concerne la progettazione delle misure generali sono state introdotte alcune novità: è stata implementata la programmazione delle misure "Comitato dei Garanti", Whistleblower e "Istituzione di un registro dell'accesso agli uffici dei portatori di interesse" attraverso l'introduzione di nuove fasi di attuazione, mentre si è proceduto ad una rimodulazione del Codice di comportamento, della rotazione, dell'attività successiva alla cessazione del rapporto di lavoro e dell'informatizzazione. Per le restanti misure (Inconferibilità di incarichi dirigenziali ed incompatibilità specifiche per posizioni dirigenziali, Autorizzazioni allo svolgimento di incarichi d'ufficio/attività ed incarichi extra-istituzionali, Formazione di commissioni, assegnazioni agli uffici, conferimento di incarichi dirigenziali in caso di condanna penale per delitti contro la pubblica amministrazione, Azioni sensibilizzazione, Formazione, Patti di integrità, RASA, Misure di disciplina del conflitto d'interesse/obblighi di comunicazione e di astensione) la programmazione si pone, invece, in continuità con quella presente nel precedente PTPC.

Per quanto attiene, infine, alla trasparenza i dati pubblicati nella sezione Amministrazione trasparente sono monitorati costantemente al fine di assicurarne la conformità al Regolamento UE n. 2016/679.

L'Autorità, infine, promuove la trasparenza dei rapporti intercorrenti con i "portatori d'interesse" attraverso l'Agenda pubblica degli incontri, consultabile nella sezione "Amministrazione trasparente/Altri contenuti – Dati ulteriori" del portale istituzionale. Tale strumento, operativo dal 24 giugno 2019, traccia tutti gli incontri tenuti dai Decisori A.N.AC. (Presidente, Consiglieri, Segretario Generale e Dirigenti). Per quanto concerne i dati raccolti, nel 2020 sono stati registrati n. 10 incontri, di cui

n. 2 nell'Agenda personale del Presidente, n. 2 in quella dei Consiglieri, n. 2 in quella del Segretario Generale e n. 4 nell'Agenda personale dei dirigenti. In particolare, dalle informazioni ivi contenute è possibile rilevare contatti con le seguenti organizzazioni portatrici d'interessi: ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), Organizzazioni sindacali rappresentative degli operatori economici (Confindustria; ANCE; ASSOBIOMEDICA; FISE, ecc.), Organizzazioni rappresentative delle società organismi di attestazione (S.O.A) ed associazioni private impegnate nella promozione della cultura della legalità (Associazione art. 97; Trasparency International; ecc.).

16.3 Nuova identità visiva dell'Autorità

Nel 2020 l'ANAC ha presentato il nuovo logo e la nuova identità visiva coordinata dell'Autorità, due strumenti fondamentali che caratterizzano la nuova immagine e il nuovo approccio nella comunicazione.
Il percorso di innovazione, avviato nel 2019, ha portato allo sviluppo di un nuovo modello di comunicazione che prevede l'utilizzo coordinato di tutti i moderni strumenti di comunicazione digitale e social, uniti dalla nuova immagine dell'Autorità. Abbiamo voluto pensare a una comunicazione in grado di far percepire la qualità, il valore e l'importanza del supporto e dei servizi offerti dall'Autorità.
Il senso di vicinanza e di legame con il paese è stato il punto di partenza di questo percorso. Una società sana è una società coesa e unita da obiettivi e valori comuni. Da questa considerazione è nata l'idea di un filo che unisca tutti i cittadini all'Autorità, all'interno di un perimetro condiviso che definisca gli ambiti del suo operato. Un'azione, l'attività di prevenzione della corruzione, che si fonda sugli attributi di trasparenza e legalità.
Questa simbologia è racchiusa nel nuovo logo dell'Autorità: la lettera "A", iniziale di ANAC, ha nella sua struttura l'elemento germinale del nastro che avvicina e unisce. Un nastro di colore azzurro, colore nazionale della Repubblica Italiana, che rimanda immediatamente ad un concept Istituzionale.
L'attuazione del nuovo modello di comunicazione è proseguita con la realizzazione del nuovo portale istituzionale dell'Autorità che sarà inaugurato a breve.
Il nuovo portale è il canale digitale più importante ed è stato progettato per essere di facile e immediata consultazione: accoglierà i visitatori con sezioni specifiche, guidandoli nella navigazione verso le aree di specifico interesse. A questo sono stati affiancati il canale YouTube e la newsletter digitale.
Nei prossimi mesi saranno avviati nuovi canali digitali e nuove iniziative di comunicazione con l'obiettivo di avvicinare l'Autorità ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni.

16.4. I servizi ICT

Sin dalla sua costituzione, l'Autorità ha posto particolare attenzione all'utilizzo strategico delle tecnologie della comunicazione e dell'informazione per realizzare e offrire servizi nell'ambito dei settori di propria competenza istituzionale: la trasparenza, la

prevenzione della corruzione, i contratti pubblici e la qualificazione degli operatori economici e delle stazioni appaltanti.
Le aree vigilate e regolate dall'Autorità contemplano un vasto numero di stakeholder e una varietà di contesti tale da richiedere l'implementazione di un'ampia articolazione di sistemi informatici oltre che una costante evoluzione delle infrastrutture tecnologiche.
Complessivamente l'Autorità nel 2020 ha gestito un portafoglio di oltre 25 servizi online, dedicati a istituzioni pubbliche e private, operatori economici e cittadini, con un totale di oltre 400.000 utenti registrati, che possono essere presenti con più profili in coerenza con i vari compiti svolti.
In particolare, si riportano di seguito le informazioni relative alle tre macrocategorie di utenti censiti quali Stazioni Appaltanti, Operatori Economici e Società Organismo di Attestazione. Per le prime, unitamente alla figura del RUP, sono stati riportati nella seguente tabella i Responsabili Anagrafe Stazione Appaltante (RASA) e i Responsabili Prevenzione Corruzione e Trasparenza (RPCT).

Tabella 16.2 *Stazioni appaltanti: profili e numerosità*

Profili Stazioni Appaltanti	NUMERO
RUP	234.172
Responsabili e collaboratori del RUP per la verifica dei requisiti di gara	76.410
RASA	17.538
RPCT e assistenti	5.800[22]

Per quanto riguarda gli Operatori Economici, sono circa 207.000 gli amministratori e gli assistenti agli amministratori OE.
Sono infine 323 gli operatori delle 15 SOA attualmente attive.
Ai servizi dedicati agli stakeholder istituzionali, come verrà meglio illustrato nel seguito, si affiancano i servizi rivolti all'utenza interna in un'ottica di razionalizzazione e standardizzazione dei processi interni dell'Autorità in linea con i principi di semplificazione e digitalizzazione dell'azione amministrativa.
Nel contesto dei servizi online, fondamentale è il ruolo assunto dalla comunicazione web e digitale, che permette, da un lato, di gestire in modo più rapido ed efficace l'interazione con cittadini, imprese ed Enti Pubblici e, al contempo, di offrire servizi di informazione e divulgazione nell'ambito delle materie dei settori istituzionali. In quest'ultimo ambito l'Autorità, nel corso del 2020, ha operato su molteplici fronti, tra cui rileva evidenziare:

- il nuovo logo e la nuova identità visiva da utilizzare nella comunicazione istituzionale e web, con la pubblicazione di un portale istituzionale in versione beta; l'obiettivo è una riorganizzazione dei contenuti per renderli più agevolmente fruibili e ricercabili. Inoltre, è in programma l'avvio di uno specifico progetto sperimentale per lo sviluppo della comunicazione digitale sia attraverso il web che per mezzo dei canali social;
- lo sviluppo di specifici servizi di interazione e collaborazione con gli attori istituzionali, quali, ad esempio, il portale di collaborazione dei RPCT.

[22] Di cui 400 come assistenti dei RPCT

Nel corso dell'anno 2020 il sito istituzionale dell'ANAC ha registrato complessivamente 2,5 milioni di connessioni-utente e 8,2 milioni di sessioni di navigazione; per quanto riguarda i servizi online le connessioni-utente sono state 4,2 milioni, con un numero di sessioni di servizio che è si è attestato su 6,5 milioni. In totale, sono state 25.690.550 le pagine visitate dalle diverse tipologie di utenti.

Centrale e strategico è il ruolo dell'ANAC relativamente ai servizi erogati nell'ambito dei contratti pubblici e dell'ecosistema di e-procurement, in quanto essi garantiscono:

- la cooperazione applicativa verso stazioni appaltanti, piattaforme di e-procurement e altre banche dati della Pubblica Amministrazione (PA);
- la pubblicazione dei dati relativi ai contratti pubblici attraverso il portale dei dati aperti dell'ANAC;
- la disponibilità di dati per l'espletamento delle funzioni di vigilanza e controllo del ciclo di vita degli appalti pubblici sia da parte della stessa Autorità che da parte delle altre istituzioni competenti in materia (Autorità giudiziaria, Corte dei conti, Ragioneria Generale dello Stato, ecc.);
- il tracciamento e il monitoraggio del ciclo vita degli appalti pubblici, svolti attraverso il rilascio del codice identificativo della gara (CIG) e il sistema di monitoraggio SIMOG.

Risulta informatizzata anche un'ampia gamma di servizi relativi alla qualificazione nel settore degli appalti pubblici. Al riguardo, nel panorama di servizi ormai noti e consolidati, quali ad esempio, l'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti e il Casellario degli Operatori Economici, è da segnalare l'intervento di reingegnerizzazione cui è stato sottoposto nel 2020 l'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie "società" in house. L'evoluzione ha interessato sia la reingegnerizzazione della procedura per l'invio della domanda di iscrizione all'elenco delle società in house da parte delle amministrazioni (nello specifico da parte dei RASA), sia l'informatizzazione dell'intero processo gestito da parte dell'Ufficio competente, dalle attività di istruttoria fino all'invio della proposta in Consiglio. Tra le nuove funzionalità rese disponibili dal sistema si evidenziano: la possibilità di acquisire le domande e gestire lo scambio della corrispondenza (comunicazioni e/o integrazioni documentali) direttamente attraverso l'applicazione, l'introduzione di meccanismi di controllo e coerenza delle informazioni raccolte, la possibilità di avvalersi, in automatico, delle domande di iscrizione già presentate dalla medesima amministrazione o da altre amministrazioni che fanno parte di una stessa catena di controllo con conseguenti semplificazioni (lato RASA per quanto concerne la documentazione da produrre a dimostrazione del possesso dei requisiti e lato ANAC relativamente all'esecuzione dell'istruttoria su assetti societari già controllati).

Anche nell'ambito del settore della trasparenza e della prevenzione della corruzione, i principali servizi istituzionali dell'Autorità sono informatizzati e resi disponibili attraverso il portale. In aggiunta al servizio per la Gestione degli adempimenti relativi agli obblighi di trasparenza delle stazioni appaltanti (ai sensi dell'art 1, comma 32 della Legge 190/2012) e al sistema per la Segnalazione di condotte illecite (whistleblowing) ai sensi dell'art. 54-bis del d.lgs. 165/2001, come noto, l'Autorità ha reso disponibile, a partire

dal 2019, sia il Forum di discussione per i RPCT per la condivisione di esperienze, informazioni e buone pratiche, sia la Piattaforma di acquisizione dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). Quest'ultima consente i RPCT di fornire informazioni dettagliate sulla fase di pianificazione delle misure di prevenzione della corruzione e della trasparenza, nonché di monitorare l'attuazione delle stesse misure. Al termine di tale monitoraggio, la piattaforma permette, altresì, ai Responsabili di scaricare un documento editabile contenente una sintesi delle informazioni acquisite che può essere utilizzato come base di partenza per la redazione della relazione annuale che i RPCT sono tenuti a pubblicare annualmente sul sito istituzionale, come previsto dall'art. 1, comma 14, della legge 90/2012.
I RPCT abilitati ai servizi risultano essere circa 5.400; di questi, come riportato nella tabella successiva, circa 1.800 amministrazioni pubbliche e 400 tra società ed enti pubblici economici hanno utilizzato la Piattaforma di acquisizione dei dati relativamente ai Piani Triennali 2020-2022. Rispetto all'anno precedente, nel corso del 2020, anche gli Enti di diritto privato hanno fatto ricorso alla piattaforma e, in generale, analizzando la distribuzione degli enti accreditati in base al numero di dipendenti è possibile rilevare che si tratta per lo più di piccole (circa il 40%) e medie (circa il 49%) amministrazioni.

Tabella 16.3 *Enti accreditati alla Piattaforma di acquisizione dei PTPCT (dati al 18.03.2021)*

Enti accreditati alla piattaforma	NUMERO	%
Pubbliche Amministrazioni	1.526	70%
Ordini professionali	251	12%
Enti pubblici economici	93	4%
Società in controllo pubblico	273	13%
Enti di diritto privato	31	1%
Totale	2.174	100%

Per quanto riguarda l'integrazione con le piattaforme abilitanti, anche in relazione alle ultime modificazioni del Codice dell'Amministrazione Digitale recentemente introdotte dalla legge 120/2020, l'Autorità aderisce al sistema PagoPA per consentire il pagamento dei contributi di gara. Proprio con riferimento al nuovo sistema di gestione dei pagamenti di ANAC è da segnalare, altresì, che nel corso del 2020 l'applicazione è stata integrata con funzionalità automatiche di riconciliazione dei pagamenti e delle richieste di rimborso.
Con riferimento ai processi interni, l'Autorità ha avviato, ormai da qualche anno, specifici interventi finalizzati alla digitalizzazione degli stessi, che nel corso del 2020 si sono concretizzati nell'avvio di una serie di servizi e progetti. In tal senso, è stato avviato il servizio per la gestione automatizzata delle pratiche da sottoporre all'approvazione del Consiglio (GAC, Gestione Atti per il Consiglio) che ha permesso la totale informatizzazione del processo di

riferimento, dalla creazione dell'ordine del giorno della singola adunanza, sino alla gestione degli adempimenti correlati al deliberato consiliare. Sono proseguite e sono tuttora in corso, inoltre, le attività di digitalizzazione dei processi interni con specifico riferimento alla realizzazione delle componenti software necessarie per l'informatizzazione di un "flusso amministrativo generico" che possa essere applicato alla gran parte dei procedimenti "core" dell'Autorità e, in particolare, a quei processi caratterizzati da specifici elementi (quali ad esempio: l'attivazione a seguito di un'istanza proveniente da un soggetto esterno, la presa in carico da parte dell'Ufficio competente, l'esecuzione e conclusione dell'istruttoria nelle varie casistiche). La standardizzazione di un simile "processo standard" consente, da un lato, di tracciare e rendere più efficiente l'iter di lavorazione della pratica, dall'altro, di mantenere costantemente aggiornati i diretti interessati sullo stato di lavorazione delle istanze presentate.

Relativamente ai punti di contatto con l'utenza esterna, è doveroso fornire alcuni dati in merito ai servizi di protocollo e Contact Center. Nel corso del 2020 sono stati gestiti dal servizio di protocollo dell'Autorità oltre 99.500 protocolli (tra comunicazioni in ingresso, uscita e interne), con una lievissima riduzione rispetto al 2019 di circa il 5%. Analizzando la distribuzione dei volumi sui diversi mesi del 2020, è possibile rilevare che nonostante il lockdown e la ben nota situazione emergenziale, il servizio è proseguito senza soluzione di continuità pur registrando una lieve contrazione nel secondo e terzo trimestre 2020 rispettivamente di -5% e -10% rispetto al primo trimestre 2020, compensata da volumi in crescita nel quarto trimestre (con un +10% circa sempre rispetto al primo trimestre 2020).

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 un utile strumento 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 (numero verde), modulo web, e-mail e protocollo.

Come premessa generale per l'analisi dei volumi gestiti nel corso del 2020, va evidenziato che, nonostante l'emergenza pandemica da COVID 19, l'ampia offerta dei servizi online ha consentito di svolgere con continuità e senza alcuna riduzione le attività istituzionali nei confronti degli utenti dell'Autorità.

Le richieste pervenute nell'anno sono state di poco inferiori a 400.000. Andando ad analizzare più nel dettaglio l'andamento nel corso del 2020, è possibile notare una leggera flessione nelle richieste pervenute nei primi mesi dell'emergenza pandemica (che sono diminuite del 25% nel quadrimestre marzo-giugno 2020 rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, con un picco del -43% nel mese di aprile 2020). Si è assistito, in seguito, a una graduale ripresa dei contatti da parte di stazioni appaltanti e operatori economici subito dopo la pausa estiva che ha portato nel mese di dicembre a un numero di richieste inferiori del solo 7% rispetto allo stesso periodo del 2019. Dal punto di vista del canale di contatto utilizzato dagli utenti è possibile evidenziare come il canale telefonico sia stato interessato da un decremento maggiore nell'utilizzo: nel mese di aprile i contatti

attraverso tale canale sono stati meno della metà rispetto allo stesso mese del 2019. I canali off-line (modulo web ed e-mail) invece, pur subendo una forte flessione nelle prime fasi dell'emergenza, sono tornati su livelli più vicini a quelli del 2019 e nel mese di dicembre sono stati il 13% in più rispetto allo stesso mese dell'anno precedente

La Relazione 2020 è disponibile sul sito istituzionale dell'ANAC all'indirizzo
www.anticorruzione.it
Tipografia D.&S. Grafica S.r.l.
Inviato per la stampa il 4 giugno 2021